



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사 학위논문

# 헌법재판소의 위헌결정에 따른 국회의 개선입법과정에 대한 연구

Kingdon의 다중흐름모형을 통한  
입법과정 분석을 바탕으로

2020년 6월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학 전공

민 주 홍



# 헌법재판소의 위헌결정에 따른 국회의 개선입법과정에 대한 연구

Kingdon의 다중흐름모형을 통한  
입법과정 분석을 바탕으로

지도교수 홍 준 형

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함  
2020년 6월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 정책학 전공  
민 주 홍

민주홍의 석사 학위논문을 인준함  
2020년 7월

위 원 장     김    순    은     (인)

부 위 원 장     이    수    영     (인)

위        원     홍    준    형     (인)

## 국문초록

본 논문은 도입된 특정 정책이 실질적인 기능을 하지 못하는 것에 대해, 정책 도입의 과정적 측면에서 원인 중 하나를 탐색하기 위해 작성되었으며, 이를 위해 Kingdon의 다중흐름모형을 활용했다. 원인 중 하나로 문제의 흐름과 정치의 흐름으로 인해 정책이 신설될 수 있는 '정책의 창'이 열렸음에도 불구하고, 대안의 흐름이 성숙하지 못한 채로 정책의 창이 닫히게 되어 불완전한 정책이 도입된 것에 주목했으며, 이에 대한 사례 중 하나로, 헌법재판소의 위헌결정에 대한 국회의 개선입법활동(이하 '개선입법활동'이라 한다)을 활성화하는 제도의 도입 과정을 살펴보고자 한다.

세월호 참사로 인한 국회 개혁 요구 및 제19대 국회 후반기 국회의장인 정의화 의장의 취임, 그리고 의장의 국회 프로세스 개혁을 위한 적극적 의지는 개선입법활동 제도를 활성화하는 '정책의 창'을 형성하는 기회가 되었다. 그러나, '대안의 흐름'이 충분한 수준으로 형성되지 못함에 따라 불완전한 정책이 도입된 채로 '정책의 창'이 닫히게 되었다. 이러한 실패를 막기 위해서는 '정치의 흐름'에 의해 '정책의 창'이 열리더라도, 해당 정책이 의도한 바가 성공적으로 달성되기 위해서는 대안에 대한 충분한 숙의기간이 보장되어야 하며, '정책의 창'이 열릴 당시 제시될 수 있는 대안이 수준 높은 내용이 될 수 있도록 다양한 정책에 대해 그 타당성을 상시적으로 검토 및 발전시켜나갈 수 있는 '싱크탱크'를 활성화하는 것이 필요하다.

주요어 : 다중흐름모형, 헌법불합치판결, 국회의 개선입법활동, 정책실패  
학 번 : 2018-22413

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 연구배경 및 목적 .....	1
제 2 절 연구대상 및 연구방향 .....	3
제 3 절 연구방법 .....	4
제 2 장 이론적 검토 .....	6
제 1 절 헌법재판소의 헌법불합치결정과 국회의 개선입법활동 .....	6
1. 「헌법재판소법」 제47조 제1항에 따른 위헌결정의 종류 .....	6
2. ‘개선입법’ 및 ‘입법부의 개선입법에 대한 책임성’의 의미 .....	8
제 2 절 국회의 법률안 처리 절차 .....	13
제 3 절 선행연구 .....	16
1. 현재의 위헌결정과 국회의 개선입법활동 간의 관계에 관한 선행연구 .....	16
2. Kingdon의 다중흐름모형을 입법과정에 적용한 선행연구 .....	18
3. 정책실패에 대한 연구 .....	20
4. 다중흐름모형과 정책실패의 결합에 관한 연구 .....	23
제 4 절 분석을 위한 이론적 틀 : Kingdon의 다중흐름모형 .....	25
1. 모형의 개요 .....	25
2. 정책선도가와 정책활동가의 역할 .....	26
3. 소결 : 이론적 검토 방향 .....	28
제 3 장 문제의 제기 : 개정된 「국회법」 이 실질적인 기능을 수행하는지 여부 .....	29
제 1 절 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 주요 내용 ...	29
제 2 절 개정된 「국회법」의 실질적 기능 수행 여부 .....	32

1. 제도 변화 여부에 대한 분석 .....	32
2. 지표 변화 여부에 대한 분석 .....	38
제 3 절 소결 .....	39

## 제 4 장 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2가 형해화된 원인 : 입법

과정을 중심으로 .....	40
제 1 절 가설 검증 .....	40
제 2 절 ‘국회 프로세스 효율화’ 진행 과정 .....	44
1. 정책의제 설정 단계 .....	44
2. 정책 결정 단계 .....	56
제 3 절 다중흐름모형을 통한 진행 과정 비교분석 .....	60
1. 다중흐름모형을 통한 ‘국회 프로세스 효율화’ 과정 분석 .....	60
2. 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2 신설 과정 분석 .....	63
3. 비교분석을 통한 가설 검증 결과 .....	68
제 4 절 소결 .....	75

## 제 5 장 연구를 통한 제언 .....

78

참고문헌 .....	80
Abstract .....	83

## 표 목 차

[표 1-1] 헌법불합치결정의 국회에 대한 기속력과 관련한 헌법재판소 판례 ...	10
[표 2-1] 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 주요 내용 .....	29
[표 3-1] 제20대 국회 헌법불합치 결정의 대상이 된 법률의 개정 절차 .....	34
[표 4-1] 정의화 국회의장의 임기 중 ‘국회 개혁 과 관련된 발언 .....	45
[표 4-2] 정의화 의장 본회의 중 국회 개혁 관련 법안에 대한 의결 촉구 발언 ·	50
[표 5-1] 국회개혁자문위원회의 구성 .....	53
[표 5-2] 국회개혁자문위원회 산하 실무지원단의 구성 .....	54
[표 6-1] 2016. 11. 12. 국회운영위원회 산하 소위원회 회의록 .....	59
[표 7-1] 국회개혁자문위원회 회의록 중 ‘활동기간’과 관련된 내용 .....	70

## 그림 목 차

[그림 1-1] 국회의 법률안 심의 절차 .....	15
[그림 1-2] 대안의 제안 및 심의 절차 .....	15
[그림 2-1] ‘국회 프로세스 개혁안’에 대한 정책의 창 형성 양상 .....	66
[그림 2-2] 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2에 대한 정책의 창 형성 양상 ·	67
[그림 3] 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 낮은 효과성과 관련한 정책 도입 양상	77



# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구배경 및 목적

법률에 대한 헌법재판소의 위헌결정으로 인해 해당 법률의 효력이 소멸하게 되는 경우, 관련 사안에 대한 재판이 '근거 법령 없음'을 이유로 지연되거나, 입법 공백에 따른 법 질서상의 혼란이 발생할 여지가 있다. 이러한 상황을 신속하게 해소해야 함에도 불구하고, 헌법재판소의 단순위헌결정 및 헌법불합치결정에 따라 요구되는 개선입법이 신속하게 이루어지지 않은 경우가 적지 않았으며, 현재까지도 개선입법이 이루어지지 않는 경우가 적지 않다.<sup>1)</sup>

이러한 문제의식을 반영하여 제19대 국회에서는 '입법조치와 관련된 헌법재판소의 종국 결정이 국회에 송부되도록 법률상 근거를 마련하고, 위원회에서 관련된 심사절차를 진행할 수 있도록 하는' 내용의 「국회법」 일부개정법률안을 통과시켰다. 과거 단순위헌결정 및 헌법불합치결정의 대상이 된 법률조항에 대해서는 국회 차원의 별도 입법 절차가 마련되어있지 않은 상황이었으며, 개선입법의 필요성을 인식한 국회의원의 법안 발의 또는 정부의 법안 제

---

1) 헌법재판소 홈페이지의 '미개정 법령현황' 통계에 따르면, 위헌결정된 법률조항에 대해 별도의 개선입법이 이루어지지 않은 건수는 총 18건, 헌법불합치결정이 이루어진 법률조항에 대해 별도의 개선입법이 이루어지지 않은 건수는 총 28건이다. 이 중 헌법불합치결정의 주문에 명시한 입법 기한을 경과한 건수는 총 17건이다.

출이 있어야만 개선입법이 진행되는 상황이었다는 점<sup>2)</sup>을 고려할 때, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 신설은 헌법재판소의 결정에 따라 어떠한 법률조항에 개선입법소요가 발생한 경우 '자동으로' 별도의 입법 절차를 통해 개정이 이루어질 수 있도록 한다는 점에서 의미가 있다.

다만, 신설된 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2가 그 취지에 따라 국회의 개선입법활동을 실제 개선시켰는지 여부에 대해서는 별도의 진단이 이루어지지 않고 있어, 해당 개정안이 실제 국회의 개선입법활동을 활성화시키는 기능을 수행하는지 여부를 통계자료를 통해 진단하는 것은 의미가 있다고 보인다. 일부 실무자와의 개략적인 인터뷰 결과, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2가 어떤 식으로 작동하고 있는지를 모른다고 이야기한다는 점을 고려할 때, 그 기능이 형해화되었다는 결과가 도출될 가능성이 높아보인다.

나아가, 신설된 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2가 신설 취지를 제대로 구현하지 못하고 있다면, 활용성이 낮은 이러한 조항을 신설한 입법적 배경을 살펴보는 것이 필요하다. 만약 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 도입과 관련하여, 입법과정에서의 참여자들이 그 내용의 필요성에 적극적으로 공감하고 취지의 효과적인 구현을 위해 고민한 것이 아닌, 내용 외적인 변수로 인해 신설된

---

2) 헌법재판소의 중국 결정에 대한 국회의 개선입법활동과 관련한 내용으로는 다음의 규정이 존재하고 있었다.

「헌법재판소 심판 규칙」 제49조(결정서 등본의 송달) 헌법재판소의 중국 결정이 법률의 제정 또는 개정과 관련이 있으면 그 결정서 등본을 국회 및 이해관계가 있는 국가기관에게 송부하여야 한다. 다만, 해당 규정은 헌법재판소의 중국 결정을 국회로 송부하는 것일 뿐, 이로 인해 국회의 개선입법 활동이 강제될 수는 없었다.

것이였다면, 입법과정이 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2가 실질적인 기능 없이 형해화된 것에 영향을 미쳤다고 볼 개연성이 있다. 따라서, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 신설 과정과 그 맥락을 구체적으로 인지하고, '이러한 환경적 요인들이 정책의 취지 및 실질적 기능에 대한 검토가 부족한 상태로 규정이 신설되도록 했다'는 주장의 타당성을 정책형성과정과 관련된 이론적 분석 틀을 바탕으로 확인해볼 필요가 있다.

한편, 이러한 관점은 국민들이 정부의 신속하고 적극적인 대응을 요청하는 상황에서 정부가 대응의 구체적인 내용에 대한 면밀한 검토보다는 가시적인 대안을 신속히 시행하여 정치적인 환경에 대응하는 이른바 '전시행정'에 대한 비판적 시각과 일맥상통하는 부분이 있다고 하겠다. 즉, 앞에서 언급한 '환경적 요인'은 전시행정을 야기하는 '정치적 분위기'와 높은 연관성을 가지고 있다고 할 수 있다.

## 제 2 절 연구대상 및 연구방향

해당 연구는 두 가지 측면에 대한 연구내용을 종합하여 최종적인 결과를 도출하고자 한다.

우선, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 운용 현황에 대해 확인할 필요가 있다. 즉, 당초 '국회의 개선입법활동 활성화'를 목적으로 도입된 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2이 실제 작동

되고 있는지 여부를 국회 소관 부서 및 유관기관인 헌법재판소에 확인하는 것이 필요하다.

그 후, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2가 당초 취지에 맞는 기능을 하지 못하고 있다면, 해당 법 조항이 신설되는 과정에 대한 전반적인 탐색이 필요하다. 이는 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 신설을 통한 정책이 실패로 돌아간 원인을 정책형성 과정에서 찾고자 하기 때문이다. 구체적으로, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2가 신설되는 과정에서 그 작동을 형해화시킬만한 요소가 정책형성 단계에서부터 있었던 것인지에 대한 확인을 진행하고자 한다.

### 제 3 절 연구방법

해당 연구는 주로 '질적 연구'로 진행될 예정이다. 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 작동 현황에 대해서는 개선입법활동 현황을 확인할 수 있는 통계자료 및 해당 법조항의 작동 양상에 대한 분석 등을 통해 확인할 것이다.

또한, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 형성과정에 대해서는 세가지 흐름이 어떠한 양상으로 전개되었는지를 다양한 자료를 통해 구체화하고, 이를 바탕으로 Case study를 진행할 예정이다. 후술하겠지만, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2는 당시 국회의장이었던 정의화 의장이 강력하게 추진한 '국회 개혁'의 일환으로

진행되었는데, '국회 개혁' 전반의 진행과정과 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 신설 과정을 비교분석하고자 한다. 정 의장이 추진한 국회 개혁에 관하여 보도자료·회의록 등 다양한 자료들이 있어 그 진행 과정을 구체화하기 비교적 용이하다.

## 제 2 장 이론적 검토

### 제 1 절 헌법재판소의 헌법불합치결정과 국회의 개선입법활동

#### 1. 「헌법재판소법」 제47조 제1항에 따른 헌법재판소 위헌결정의 종류

##### 1) 단순위헌결정

단순위헌결정은 위헌법률심판이 제청된 법률 또는 법률조항의 장래효를 상실시키는 효과를 가진다. 다만, 예외적으로 형벌에 관련된 법률 또는 법률조항은 단순위헌결정이 내려진 경우 소급하여 효력을 상실하게 되고(\$47 ③), 해당 결정이 내려진 시점에서 동일한 법률 또는 법률조항의 위헌 여부가 재판의 전제가 되는 경우 중 일부에 대해서도 위헌결정의 소급효를 인정하는 경우가 있다.

##### 2) 한정합헌 · 한정위헌결정

헌법재판소는 심판대상인 법률의 위헌성이 인정됨에도 불구하고, 헌법합치적 해석을 통한 보완가능성, 입법자의 형성권에 대한 존중, 법적 공백으로 인한 혼란의 방지 등을 이유로, 법률에 대한 단순위헌선언과는 다른 일종의 '변형결정'을 하고 있다. 이 중, 한정합헌 · 한정위헌결정은 한정된 의미영역 또는 적용영역이 위헌임을 선언하는 결정이다.<sup>3)</sup> 이는 법률의 해석과 적용을 하는 국가기관으로 하여금 합헌적 방향으로 이루어질 수 있도록 유도한다는

---

3) 「헌법재판소법」 제46조 제2항

점에서 해당 법률에 대한 별도의 개선입법소요를 발생시키지는 않으므로, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 적용을 받는 위헌결정이 아니라고 할 수 있다.

### 3) 헌법불합치결정

‘변형결정’ 중 하나인 헌법불합치결정은 법률이 헌법에 합치하지 않음을 확인하되 입법자의 새로운 입법이 있을 때까지 형식적 존속을 유지하는 결정이다. 헌법재판소에 따르면, 단순위헌결정의 예외에 해당하는 헌법불합치결정은 이를 정당화하는 헌법적 사유가 있는 경우에 예외적으로 할 수 있다.<sup>4)</sup>

이러한 결정은 헌법재판소가 입법권자에게 위헌적 법률 상태를 해소하기 위해 신속히 개선입법을 할 의무를 부과하는 입법촉구결정의 특성을 가진다고 할 수 있다. 헌법재판소 위헌결정의 취지에 따라 입법권자가 법률을 제정·개정해야하는지 여부는 차치하더라도, 헌법불합치결정의 대상이 된 법률은 모두 입법권자의 개선입법작용을 거쳐야 한다. 특히, 헌법불합치결정 사례 중 입법권자의 개선입법 의무 준수를 촉구하도록 결정주문 또는 이유에서 개선입법의 기한을 명시해놓은 경우가 있는데, 이러한 경우에는 개선입법을 일정 기간 내에 이행해야 하는 보다 구체적인 의무가 형성된다.

---

4) 「헌법재판실무제요 제2개정판」, 헌법재판소, 2015년, 197p

## 2. '개선입법' 및 '입법부의 개선입법에 대한 책임성'의 의미

### 1) '개선입법'의 개념

행정학적 차원에서 '개선'의 기준을 무엇으로 볼 지에 대해, 구체적으로 입법 과정에서 '개선'의 의미가 무엇인지에 대해 정의하는 것이 필요하다. 이는 후술하는 단순위헌결정에 대한 국회의 개선입법 의무 발생 여부에 대한 논의의 바탕이 된다.

'개선입법'은 법률에 명시되어있는 법률상의 용어는 아니지만, 헌법재판소의 결정주문에도 보편적으로 등장하는 용어이며<sup>5)</sup>, 학술연구에서도 어렵지 않게 볼 수 있는 용어이다. 이는 위헌결정으로 인해 발생한 법률상의 공백을 보완하거나, 또는 위헌결정이 선언되었음에도 불구하고 필요에 따라 법률의 형식적 요소를 존속시키는 경우 위헌적 요소로 인한 법질서상의 혼란을 해소하기 위해 입법권자가 행하는 입법활동을 의미한다. 이러한 활동은 권력분립원칙과 민주주의원리에 의거하여 위헌적 상태를 조속히 제거하기 위한 의무의 형태로 대두된다.

### 2) 헌법불합치결정이 있음에도 개선입법이 이루어지지 않은 경우, 심판대상조항의 효력에 대한 판단

헌법불합치결정의 결정주문에는 '일정 시점 이전에 개선입법을 할 때까지 계속 적용하되, 위 일자까지 개선입법이 이루어지지 않

---

5) "헌법재판소의 입법자가 2010. 6. 30. 이전에 개선입법을 할 때까지 계속 적용되어 그 효력을 유지하도록 하고, 만일 위 일자까지 개선입법이 이루어지지 않는 경우 이 사건 법률조항들은 2010. 7. 1.부터 그 효력을 상실하도록 한다." (2008헌가25)



는 경우 심판대상조항은 그 효력을 상실한다’는 내용이 포함되어, 미개정된 법률조항의 효력이 장래를 향해 소멸한다.<sup>6)</sup>

법익의 비교형량 측면에서 볼 때, 앞에서 언급한 바와 같이 단 순위헌결정의 변형된 형태인 헌법불합치결정을 하는 이유는 위헌 결정의 대상이 되는 법률조항의 효력이 결정 이후 즉각 소멸하는 경우 훼손되는 법적 안정성을 고려할 때 당해 법률조항의 효력 존 속에 따른 위헌적 상태를 일정 기간 유지하는 것이 타당하다는 판단 하에 이루어지는 것이다. 이 때, 헌법불합치결정의 주문에 개선 입법의 기한을 명시한 경우, 그 기한은 법적 안정성 확보에 따른 이익이 위헌적 상태의 존속의 이익보다 크다고 판단하는 ‘마지노 선’이라고 해석할 수 있다. 즉, 그 기한이 도과함에도 법률조항의 개정이 이루어지지 않은 경우, 위헌적 상태의 존속이 더 이상 유지되어서는 안된다고 보는 것으로, 기존 법률조항의 효력은 기한 을 도과한 시점부터 장래를 향해 소멸한다고 할 수 있다.

### 3) ‘입법부의 개선입법에 대한 책임성’의 의미 : 「국회법」 제58조 제8항 및 제58조의2의 적용 대상과 관련하여

한편, 헌법재판소는 헌법불합치결정을 하면서 ‘법률개선을 촉구

---

6) 각급 법원 인건에서의 옥외집회·시위 중 어떤 형태를 예외적으로 허용함으로써 집회의 자유를 필요최소한의 범위에서 제한할 것인지는 입법자의 판단에 맡기는 것이 바람직하다. 입법자로 하여금 법관의 독립이나 법원의 재판에 영향을 미칠 우려가 없는 상황 등 제반 사정을 감안하여 어떤 경우 예외적으로 옥외집회·시위가 허용된다고 할 것인지 정하도록 하는 것이 심판대상조항의 위헌성을 제거하면서도 입법자의 입법재량을 존중하는 방법이다. 따라서 심판대상조항에 대하여 헌법불합치결정을 선고하되, 심판대상조항에는 합헌적 부분이 있으므로 입법자가 2019. 12. 31. 이전에 개선입법을 할 때까지 계속 적용되어 그 효력을 유지하도록 하고, 만일 위 일자까지 개선입법이 이루어지지 않는 경우 심판대상조항은 2020. 1. 1.부터 그 효력을 상실하도록 한다.(2018헌바137)

하는 부분'이 국회에 대해 기속력을 가지는지와 관련하여, 다음과 같이 판시하고 있다.

< 표 1-1 : 헌법불합치결정의 국회에 대한 기속력과 관련한 헌법재판소 판례 >

"헌법불합치상태는 하루 빨리 법 개정을 통하여 제거되어야 할 것이며, 불합치상태를 제거하기 위한 여러 가지 가능한 방법 중 어느 것을 선택할 것인가는 입법권자의 재량에 속한다 할 것이나, 우리재판소로서는 국회의 광범위한 형성의 자유를 제약하기 위해서가 아니고 ..... (중략) 법률개선촉구결정이 있어도 국회가 입법형성의 자유의 범위 내에서 판단할 때 그 영역에서는 더 이상 종래와 같은 규율을 할 필요가 없다고 판단하면 법률을 개정하지 않을 뿐 아니라 해당 법률이나 법률조항을 폐지할 수도 있다. 그러나 국회가 해당 법률을 개정할 필요가 있다고 인정하는 때에는 특별한 이유가 없는 한 헌법재판소가 법률개선촉구를 하면서 밝힌 견해도 존중하는 것이 바람직하다"

(헌재 1997. 3. 27. 95헌가14)

즉, 헌법재판소의 위헌결정·헌법불합치 결정에 따른 개선입법활동의 내용에 있어서 고려해야 할 점은 법률의 위헌적인 상태가 중대한 경우에는 단순위헌결정을 통해 그 효력을 소멸시키지만, 이후에 국회가 개선입법활동을 할 것인지 여부 및 개선입법의 내용은 입법활동에 있어서 요구되는 행정가치와 책임성에 기반하여 결정하는 것이면 족하다는 것이다.

이러한 입장에 따르면, 헌법재판소의 결정에 따라 효력이 소멸했거나 위헌의 소지가 있는 내용을 일정 기간 잠정 적용 후 소멸

예정인 법률이 있더라도, 헌법적으로 보장되는 국회의 법률안 심사 권한이 존중될 필요가 있으며, 국회가 개선입법활동을 수행할 때에도 입법에 있어서 요구되는 행정가치와 책임성에 기반하여 개정 여부 및 개정 방향에 대해 주체적으로 판단하는 것이 타당하다. 헌법불합치판결이 나온 경우, 헌법재판소에서 해당 법률조항에 대한 일정 기간 내 개정을 요구했음에도 불구하고, 이에 대한 국회의 개선입법활동은 '헌법재판소의 결정에 따라 해당 조항을 개정하는 의무를 수행해야 한다'가 아니라는 것이 된다.

그러나 헌법재판소의 입장과는 별론으로, 국회가 입법활동을 함에 있어서 중시해야 할 행정가치도 분명히 존재한다. 행정가치를 수단적 가치와 본질적 가치로 구분할 때, 중시되어야 할 다양한 행정가치가 존재함에도 불구하고 입법활동에서 중시되는 수단적 가치는 '헌법에 부합하는' 의미의 합법성이고, 본질적 가치는 대의민주주의 하에서 국민 전체의 이익인 '공익'을 최대화하는 방향으로의 지향이라고 할 수 있겠다.<sup>7)</sup>

정리하면, 헌법재판소의 위헌결정 및 헌법불합치결정에 대한 국회의 개선입법활동의 범위는 두 측면을 조화롭게 고려하여 설정되는 것이 필요하다. 국회의 독립적인 입법권이 존중되어야 하는 것도 필요하지만, 헌법불합치판결에서 일정 기간을 명시한 것의 취지가 '그 기한 내에 법률이 개정되지 않는 경우 법적 안정성 확보에 따른 이익보다 위헌적 상태의 존속의 침익의 정도가 커서 결과

---

7) 어떠한 것이 공익인지에 대해서는 무수히 많은 견해가 존재하지만, 그 공익이 어떠한 내용을 가지는 것과는 별론으로 입법활동을 통해 나온 '법률'이라는 결과물이 주어진 상황 하에서 최대한 많은 국민들의 니즈(needs)를 충족시키는 방향으로 나아가야 한다는 것은 명백하다고 할 수 있다.

적으로 공익이 침해되는 상황이 발생할 수 있다'라는 것도 신중하게 고려할 필요가 있다.

즉, 국회의 입법권이 헌법재판소의 결정에 존속되어서는 안되지만, 입법권의 행사가 공익 증진은 커녕 훼손을 야기하는 것은 일종의 '권한 오남용'으로 볼 수 있으므로, 헌법불합치결정에서 명시한 기한은 존중되어야 한다는 것이다. 그 구체적인 방법으로, ①기한 내에 국회가 개선입법활동을 수행하는 것이 있을 수 있고, ②국회가 결정의 대상이 되는 법률에 대해 기한 내에 심사하는 것이 적절하지 않다고 판단한다면 그 판단 및 판단 결과에 대한 헌법재판소와의 공감대 형성이 결정문에 명시된 기한 내에 이뤄져야 한다는 것이다.

이러한 논리 전개는 “헌법불합치결정의 대상이 되는 법률을 결정 주문에 명시된 기한 내에 수행하지 않은 것은 국회의 개선입법활동 의무를 제대로 이행하지 않은 것이다”는 주장으로 요약할 수 있겠다. 단순위헌결정의 경우, 해당 사항에 대한 헌법재판소의 결정 주문 내용과 별개로, 국회의 입법권에 기반한 정책적·법이론적 판단이 있을 수 있으므로 단순히 해당 법률의 제·개정을 신속하게 하지 않았다는 것만으로 개선입법활동 의무를 방기했다고 단정하기는 어려운 측면이 있다.

즉, 해당 글에서는 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2가 작동하는지 여부를 분석함에 있어서 '헌법불합치결정' 사례를 중점적으로 고려하고자 한다.

## 제 2 절 국회의 법률안 처리 절차

이하에서는 법률안이 국회에서 어떤 과정을 거쳐 제·개정되는지를 살펴보고자 한다. 해당 내용은 「국회법」 전반에 규정되어있으며, 상황별 다양하고 구체적인 내용들이 명시되어있지만, 이하에서는 일반적인 법률안 심사 절차에 대해 서술하고자 한다.

우선 국회의원은 10인 이상의 동의를 얻어 법률안을 발의할 수 있으며, 정부는 국무회의를 거친 정부의 법률안을 국회에 제출할 수 있다. 이후 본회의 보고 과정이 「국회법」에 명시되어있지만 통상 생략하고 상임위원회로 회부되는 절차를 거친다. 이후 상임위원회 전체회의에서 ①법률안의 제안설명 ②법률안에 대한 전문위원의 검토보고 ③대체토론을 거치게 되며 상임위원회 내의 소위원회에서 구체적인 심사 절차를 밟게 된다. 소위원회 심사 절차를 밟은 법률안은 상임위원회 전체회의에서 찬반토론을 거치게 되며, 의결 과정에서 가결이 되면 법제사법위원회의 체계·자구 심사 단계를 거치게 된다. 심사를 거쳐 법제사법위원회에서 가결된 법률안은 본회의에 회부되어 심의 및 표결 과정을 거치게 된다. 가결된 법률안은 정부에 이송되고, 정부에서 재의 요청을 하지 않는 이상 공포 절차를 끝으로 법률안 제·개정 절차가 마무리된다.

한편, 「국회법」 제51조에 따르면 상임위원회가 소관사항에 대해 법률안을 제출할 수 있다<sup>8)</sup>. 위원회에서 제안하는 의안은 입법실무

8) 국회법 제51조(위원회의 제안)

① 위원회는 그 소관에 속하는 사항에 관하여 법률안과 그 밖의 의안을 제출할 수 있다.

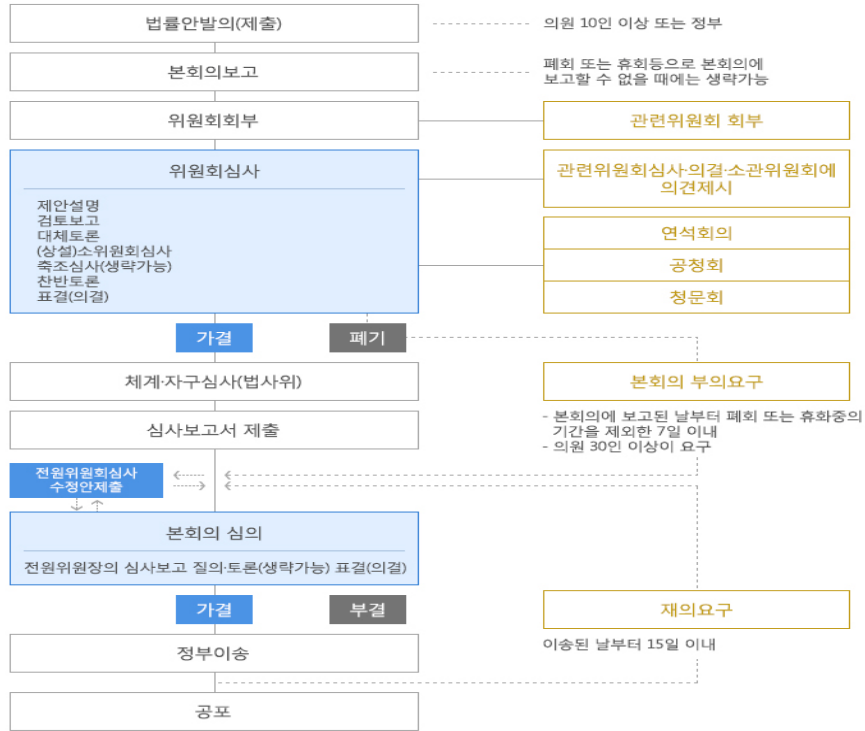
상 '위원회안'과 '대안'으로 구분하고 있다. '위원회안'은 위원회가 그 소관에 속하는 사항에 관하여 독자적으로 의안을 입안하여 제출하는 것이다. 한편, '대안'은 원안의 취지를 변경하지 아니하는 범위안에서 그 내용의 대폭적인 수정이나 체계를 다르게 하여 제출하는, 원안을 대신하는 법률안이다. 즉 '대안'은 원안의 존재를 전제로 하여 그 심사과정에서 원안을 폐기하고 이를 대체하는 법률안을 제출하는 것이다. 예를 들어, 유사한 사안에 대해 다양한 법률안이 상임위원회에 회부되어 심사하는 경우, 상임위원회에서 논의된 내용 일부와 그동안 회부된 법률안의 내용을 통합하여 하나의 대안을 만드는 경우가 적지 않게 발생한다. '위원회안'과 '대안'에 대해서는 통상 '소위원회 회부'를 거치지 않고 상임위원회 의결을 통해 법제사법위원회에 회부되며, 이후 일반적인 법률안 심사 절차를 거친다<sup>9)</sup>.

이 때, 대안 형성의 의미는 '대안에 명시된 내용에 대해서는 상임위원회 위원들이 의견의 일치를 이루었다'고 볼 수 있겠다. 다시 말해, 특정 법률안에 대한 대안이 형성되었다는 것은 상임위원회에서 해당 법률안에 대한 논의가 마무리되어 합의 내용이 종합되었다는 하나의 신호로 볼 여지가 있다.

---

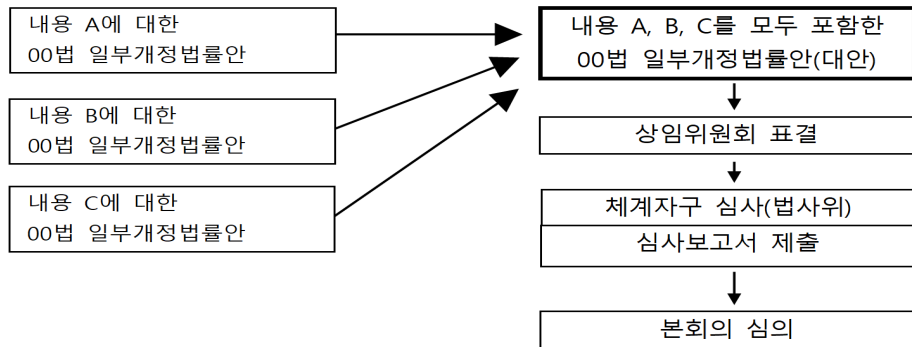
9) 국회법 제88조(위원회의 제출 의안) 위원회에서 제출한 의안은 그 위원회에 회부하지 아니한다. 다만, 의장은 국회운영위원회의 의결에 따라 그 의안을 다른 위원회에 회부할 수 있다.

< 그림 1-1 : 국회의 법률안 심의 절차 >



(출처 : 국회 의안정보시스템)

< 그림 1-2 : 대안의 제안 및 심의 절차 >



### 제 3 절 선행연구

#### 1. 헌법재판소의 위헌결정과 국회의 개선입법활동 간의 관계에 관한 선행연구

헌법재판소의 위헌결정과 국회의 입법형성권을 다양한 측면에서 연결시켜 다루는 선행연구들이 존재하는데, 이러한 선행연구들이 주로 다루는 내용은 다음과 같다.

첫 번째, 헌법재판소에서 헌법불합치결정이 내려진 사례에 대해 그 결정의 취지를 분석하고, 이를 바탕으로 올바른 개선입법 방향을 제언하는 연구들이 다수 존재한다. 손형섭(2016)은 2013년 주민등록법 제7조에 대한 헌법불합치결정의 취지는 ‘개인정보자기결정권이 보장되는 방향으로의 입법 개선의무를 국회에 부과한 것’이라고 보았고, 2016년에 공포된 개선입법의 내용이 헌법재판소 결정의 취지를 충분히 구현하는 측면에서 미흡한 부분이 있다고 보았다. 남북현(2019)은 2019년 4월에 낙태죄에 대해 선고된 헌법 불합치결정의 취지를 ‘태아의 생명권과 여성의 자기결정권 모두 존중하는 방향으로 접근해야 하며, 사회적·경제적 사유로 인한 낙태 허용 시에도, 태아의 생명권이 최대한 존중되는 방안이 모색되어야 한다’고 보고, 이러한 취지가 구현되는 범위 내에서 국회의 입법활동이 이뤄져야 한다고 서술했다.

두 번째, 국회의 개선입법활동과 관련하여 현실에서 논란의 여지가 발생할 수 있는 다양한 이슈들에 대해 다루는 연구들도 확인



된다. 헌법재판소의 헌법불합치결정이 국회의 입법형성권에 대해 미치는 기속력은 그 중 하나인데, 남북현(2012)은 헌법불합치결정이 선고된 법률에 대한 개선입법활동과 관련하여, 헌법재판소 결정의 취지와 무관하게 입법자에게 입법형성권이 보장되는 것은 아니며, 기본적으로 헌법재판소의 결정취지를 준수할 의무를 전제로 한다고 서술하였다. 한편, 헌법재판소의 헌법불합치결정에서 명시한 입법시한을 도과할 때까지 국회의 개선입법활동이 되지 않은 경우에 대해 서술한 연구도 존재하는데, 조소영(2013)은 서울행정법원의 판시 내용인 ‘헌법불합치결정에서 명시한 기간까지 해당 법률이 개정되지 않은 경우, 효력 존속에 따른 법적안정성이 더 이상 위헌적 내용의 적용을 정당화할 수 없다고 보아 효력이 소멸된다’와 관련하여, 효력 소멸 시 입법공백이 발생하는 문제가 있으므로 기간이 도과하더라도 해당 법률의 소급효를 인정하는 것을 검토해야 한다고 서술했다.

마지막으로, 헌법재판소의 헌법불합치결정에 따른 국회의 개선입법활동에 대해 직접 다루는 연구도 존재한다. 허병조(2016)는 위헌결정된 법률에 대해 국회가 후속입법활동을 최대한 빨리 수행할 수 있도록 해야 하며, 이를 위한 제도적인 방안으로 개정안의 신속한 발의, 위원회의 해당 법률안 우선상정·대안불포함·심사기한설정 등 적극적인 활동 독려 등이 이루어질 수 있도록 해야 한다고 서술했다. 이는 국회의 개선입법활동에 대해 당위성이나 이론적인 측면이 아닌, ‘개선입법활동이 활성화될 수 있는 방안’을 강구했다는 점에서, 본 연구에서 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2를 다

루는 취지와 어느 정도 부합한다고 할 수 있다.

이러한 연구들에도 불구하고, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 신설 후 실제 국회의 개선입법활동상의 변화가 있었는지 여부 등에 대해 다루는 선행연구는 존재하지 않는다. 또한, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2를 직·간접적으로 다루는 선행연구도 찾아보기 어려웠다.

## 2. Kingdon의 다중흐름모형을 입법과정에 적용한 선행연구

다중흐름모형은 특정 정책의 도입 과정에서 작동할 수 있는 다양한 환경적 요소와 그 요소들 간의 상호작용을 고려하는 모형이라는 점에서, 적지 않은 연구에서 입법과정을 분석하는 유용한 도구로 활용되고 있다. 구체적으로, 다중흐름모형은 해당 입법사항과 관련한 정책문제 및 대안, 정치적 흐름이 어떠한 양상으로 결합하여 정책의 창이 열리고, 그 과정에서 어떤 정책선도자가 어떠한 역할을 담당했는지, 결과적으로 어떠한 내용의 입법이 이루어지는지에 대해 보여준다.

다중흐름모형을 입법과정에 적용하는 선행연구의 상당수는 기입법된 사항에 대한 사후적 Case study 방식으로 진행되었다. 한편, 입법사항이 어떤 분야에 해당하는지에 따라 이해관계자 및 세가지 흐름의 작동 양상이 다르게 나타나기 때문에, 입법 분야별로 나누어 선행연구를 살펴보는 것이 필요하다고 보인다.

경제 분야와 관련하여, 전영태(2019)는 '단말기 유통구조 개선에 관한 법률'(이하 '단통법') 제정과정을 다중흐름모형의 틀에서 분석했다. 2014년 초에 발생한 '211 휴대폰 대란'이라고 불리는 편법적 단말기 보조금 지급 과열은 지원 혜택의 복잡성으로 인해 시장을 왜곡하고, 특히 사회적 약자들로 하여금 혜택에서 배제되어 소비자 집단 간의 괴리를 만드는 경우가 발생했고, 이에 대한 입법의 필요성이 정책문제 요소가 되었다. 또한 입법부 및 행정부에서 해당 문제에 대해 각각 만든 법률안은 대안 요소가, '세월호 사건 극복' 및 '6.4 지방선거 대두'가 정치적 흐름 요소가 되었다. 3가지 요소가 결합하여 단통법 도입의 분위기가 형성된 상황에서, 청와대와 여당은 '정치적 위기 타개의 필요성'을 인식하고 정책선도자로서의 역할을 적극적으로 수행했다. 다만, 입법이 진행되기 위한 거시적인 역할에만 중점을 두었고, 이해관계자 조율 등의 역할에 대해서는 상대적으로 소홀히 하였다.

외교안보분야 관련, 허준영(2017)은 북한인권법의 입법과정을 다중모형을 통해 분석했는데, 다른 사례와 달리 국제사회 및 UN인권위원회 등 국외 요소가 '정책의 창' 형성에 영향을 미쳤다. 이는 외교안보분야 정책의 특성상 그 내용이 국내의 범주에 한정되지 않음에 따라 발생한 현상이라고 할 수 있겠다. 구체적으로, 국제사회에서 북한 인권 참상을 지적함에 따라 '문제의 흐름'에 영향을 주었고, 이와 동시에 한미관계·남북관계와 같은 외교적 요인이 정부의 북한인권 관련 정책기조에 영향을 주어 '정치의 흐름'에도 영향을 미쳤다.

한편, 정치기술적인 영역에서 다중흐름모형을 적용하여 입법과정을 분석한 연구도 존재한다. 해당 영역의 경우, 입법에 따른 외부 이해관계자가 특정되지 않아 다른 영역의 입법과정과는 다소 다른 흐름이 나타난다. 최일문(2017)은 현행 공직선거법의 제정 과정에 주목하여 '부정선거'의 역사적 배경에 따른 국민들의 공정선거에 대한 바람과 중앙선거관리위원회와 국회에서 마련한 대안이 김영삼 대통령의 정치개혁 의지와 결합해 이뤄졌다고 분석했다.

### 3. 정책실패에 대한 선행연구

「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2에 따른 '위헌결정된 법률에 대한 개선입법활동'이 당초 취지에 걸맞는 제기능을 수행하지 못하는 것은 일종의 '정책실패'로 볼 수 있다. 정책실패의 원인이 될 수 있는 다양한 요소들을 확인하고, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 도입 과정에서 어떠한 요인들이 제도의 작동을 저해했는지 확인하는 것이 필수적이다.

정책실패에 관한 상당수의 연구는 실패요인을 정책결정·정책형성·정책집행 등 전 단계에서 찾음으로써 정책실패 현상을 넓은 관점에서 분석하는 경향을 보인다. 정광호 등(2009)은 신문 사설을 통해 다양한 정책실패 사례를 분석함에 있어서 '정책형성', '정책집행', '정책평가와 환류' 등 세 가지로 구분하여 실패 요인을 진단하는 틀을 활용했다. 김주환 등(2017)은 '국정 역사교과서 도입' 정책

의 실패 요인으로 '정책내용의 추상성', '정책의 비일관성'과 같은 내용적인 측면 외에도 '우호적이지 않은 정책환경', '정책대상집단인 일선학교의 정책불응'과 같은 환경적인 요인도 통합적으로 고려했다.

다만, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2에 따른 '위헌결정된 법률에 대한 개선입법활동'은 여타 정책과 달리 정책의 수혜자 또는 피해자가 되는 정책대상집단이 구체화되지 않는 유형의 정책이다. Lowi(1964, 1972)의 정책유형론을 기준으로 보면, 국회의 개선입법활동 정책은 국회의 법률안 심사에 있어서 입법 공백이 발생한 영역에 대한 신속한 보완을 유도하는 운영규칙 측면이라고 볼 수 있으므로 '구성정책'으로 볼 수 있고, 이러한 유형은 국민 개개인의 생활에 직접적인 영향을 미치지 않는다. 따라서, 국회의 개선입법활동은 정책실패의 연구 대상이 된 여타 정책들에 비해 정책대상집단 등 이해관계자의 정책불응이 작용할 개연성이 낮다고 할 수 있다.<sup>10)</sup> 그보다는 정책의 콘텐츠적인 부분과, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2가 신설되는 과정·해당 정책의 집행기관의 수용 정도 등 조직 내부 환경·맥락적인 부분에 초점을 맞추는 것이 필요하다고 보인다.

---

10) 어떠한 정책이 정부부처 또는 정부조직 간의 영향력 경쟁을 야기하는 경우, '구성정책'임에도 불구하고 '이해관계집단과의 갈등'이 발생할 수 있다. 그에 비해 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2에 해당하는 내용은 당초 개선입법 의무가 국회에 존재하는 상황에서 업무 프로세스에 영향을 미치는 것이라는 점에서 일반적인 '구성정책'으로 보는 것이 타당하다고 보인다. 추가적으로, 해당 법률 조항의 신설이 헌법재판소의 헌법불합치결정이 국회에 대해 가지는 기속력 논쟁의 판단 자체에 영향을 미치는 것도 아니다.

정책의 내용상 오류는 다양한 연구에서 등장한 정책실패의 주요 원인 중 하나로 다뤄진다. 김재춘(2012)은 초·중·고등학교에서 수업을 진행함에 있어서 특정 과목을 일정 기간에 집중하여 이수하는 제도인 '집중이수제'가 결과적으로 폐기 수순을 밟은 이유 중 하나로, 학교의 수업 방법과 평가 방법을 집중이수제에 걸맞는 형태로 조율하는 것에 대한 고려 없이 제도를 도입함에 따라 교육 현장에서 집중이수제의 취지가 구현되지 못하는 것을 언급했다. 이는 어떠한 목표 구현을 위한 정책이 성공적으로 집행되기 위해서는 정책이 현장에서 구현되는 과정에 있는 일련의 제도들과의 정합성도 고려하여 정책이 설계되어야 함을 의미한다.

정책의 도입 과정적 측면에서 발생하는 요소들도 정책실패의 주된 요인 중 하나로 등장한다. 한동효(2012)에 따르면, 문민정부 시절 자치경찰제를 도입함에 있어서 관료집단인 경찰청은 자치경찰을 국가경찰의 관리 하에 두는 방안을 고집하여 당시 정부 차원에서 추진하고자 했던 자치경찰제가 도입되지 못했다. 김주환 등(2017)은 국정 역사교과서 도입 시행 시점이 정책의 내용과 관련된 요인이 아닌, '국회의 대통령 탄핵'이라는 관련성이 낮은 정치환경적 요인으로 인해 변경됨으로써 정책의 정당성이 낮아져 정책실패를 야기했다고 보았다.

정책 집행기관의 정책에 대한 수용도가 낮은 것도 정책실패의 주요 원인으로 지적되고 있다. 구주영 등(2017)은 막대한 사교육비 억제를 위해 도입하고자 했던 '국가영어능력평가시험(NEAT)'이 결국 백지화된 요인과 관련하여, 해당 시험의 일선 집행기관인 학교

의 교육 인프라와 평가 인프라가 제대로 구축되지 않아 시행이 제대로 되지 않았다는 점을 지적하고 있다. 김주환 등(2017)도 국정 역사교과서 도입의 목적인 '올바른 역사교과서를 통한 교육'을 집행해야 하는 학교와 교사들이 도입에 적극적으로 반대한 것이 정책 실패에 영향을 미쳤다고 보고 있다.

#### 4. 다중흐름모형과 정책실패의 결합

정책실패를 '정책의제가 설정되었지만, 정책결정 및 집행 과정에서 당초 예상한 바와 다르게 왜곡되는 현상'까지 포함한다면, 다중흐름모형에 따라 파악한 정책형성과정 중 정책실패를 야기하는 요인들을 확인할 수 있을 것으로 보인다. 구체적으로, 다중흐름모형을 통한 정책형성과정 분석 결과를 바탕으로 이러한 요인들이 어떻게 발생했는지를 확인한다면, 3가지 흐름이 어떠한 형태로 작용해서 '정책의 창'이 형성되었을 때 정책실패를 야기할 개연성이 높은지를 확인할 수 있을 것으로 보인다.

다중흐름모형을 정책실패에 관한 연구에 직접 활용한 연구는 없지만, 연구에서 대두되는 정책실패 요인들을 다중흐름모형 중 '세 가지 흐름' 또는 '정책선도자의 역할'에 대응시키는 것은 어느 정도 가능할 것으로 보인다. 정광호 등(2009)은 정책실패에 대한 사설들을 통계분석한 결과, 정책 자체와 관련이 없는 정책환경 또는 정책대상집단의 문제인 '정책의 외부조건'이 정책 실패의 원인이 된

경우가 약 11%를 차지하여 연구에서 명시한 요인들 중 두 번째로 높은 비중을 차지했다. 이를 다중흐름모형의 관점에서 볼 때, '정책의 흐름'이 적합하게 형성되지 않아 '정책의 창'이 제대로 열리지 않은 것으로 볼 수 있겠다. 김재춘(2012)은 2009년 당시 집중이수제가 교육과학기술부가 '학교 자율화 추진방안'의 정책의 하나로 먼저 발표함에 따라 당시 정책을 검토한 국가교육과학기술자문회의에서 충분히 숙의기간을 가지지 못하게 된 채 무리하게 추진되었고, 그 결과 내용상의 오류가 발생했다고 서술했다.



## 제 4 절 분석을 위한 이론적 틀 : Kingdon의 다중흐름모형

### 1. 모형의 개요

Kingdon의 다중흐름모형은 특정 정책과 관련된 내적·외적 요소를 '문제의 흐름', '대안의 흐름', '정치의 흐름'으로 나누고, 이러한 흐름들이 어느 순간 '정책선도가'에 의해 서로 결합하여 '정책의 창'이 형성되면 정책의 도입 또는 변동이 이루어진다고 보는 분석 모형이다. 이는 정책형성 과정에서 작용하는 다양한 요인들을 반영하고, 정책이 형성되기까지의 동태적 측면을 잘 설명하고 있다는 점에서 유용하게 활용되고 있다.

문제의 흐름은 해당 문제가 어떻게 정책결정자들의 관심을 유발하게 되었는지에 관한 것이다. 주로 어떠한 경제·사회 지표의 급격한 변동, 위기 또는 재난적 상황의 발생으로 인해 특정 문제에 대한 흐름이 형성된다. 대안의 흐름은 특정 문제와 관련하여 제기되는 여러 대안들이 어떻게 채택 가능한 안으로 받아들여지는지에 관한 것이다. 구체적으로, 정부·국회 등 정책형성을 담당하는 역할자의 정책 마련, 관련 이익집단과의 정책공동체 형성 및 정책에 대한 입장 표명 등이 대안의 흐름을 구성한다. 정치의 흐름은 정책결정자들이 직면하는 정치적 환경에 관한 것이다. 총선 등 선거 결과, 행정부의 교체, 의회 의석수의 변화 등과 같은 정치적으로 영향력있는 사건이 발생하면 정치적 흐름이 형성된다고 할 수 있다.

어떠한 정책의 도입 또는 변동은 '문제의 흐름' 또는 '정치의 흐름'이 주도하여 이뤄지는 경우가 일반적이다. '문제의 흐름'에 의해 정책의 창이 열리는 것은 특정 사건 또는 지표를 통해 정책결정자가 문제를 인식하고 이에 대해 맞는 대안을 탐색하는 경우이다. 반면, '정치의 흐름'에 의해 정책의 창이 열리는 것은 지휘부의 교체·여론 변화 등 정치적 환경이 변화했을 때 정치인들이 자신들이 선호하는 목표를 구현할 수 있는 대안을 탐색하는 과정을 거치는 경우이다.

## 2. 정책선도가와 정책활동가의 역할

한편, Kingdon에 따르면 '정책의 창'이 열리는 과정에서 '정책선도가'가 세 가지 흐름을 결합하는 중요한 역할을 맡는다. 정책선도가는 정책의 도입에 필요한 자원을 보유하고 이를 투입할 의지가 있으며, 특정 정책을 주도적으로 이끌어갈 수 있는 존재이다. Kingdon은 대통령이 정책의제설정과 대안형성에 가장 강력한 영향력을 행사할 수 있다고 하였는데, 여기서 언급하는 대통령이 바로 정책선도가의 역할을 수행하는 존재라고 할 수 있겠다.

이들은 특정 정책이 도입될 수 있도록 수많은 노력을 기울이며 전략을 세운다. 구체적으로, 정책의 창이 열리면 정책선도가는 현안 또는 정치적 환경을 건인하여 세 흐름의 결합이 가능한 상황을 조성한다. 따라서, 어떠한 정책 도입 과정을 살펴봄에 있어서 세

가지 흐름뿐만 아니라 정책선도가의 역할에 대해서도 주목할 필요가 있다.

한편, Kingdon은 '정책의 창'이 열렸을 시 정책을 실제로 형성함에 있어서 정책활동가들의 역할에 대해서도 강조하고 있다.

정책활동가는 정부 조직 안과 밖에 모두 존재하는데, 각 부처의 공무원·국회의원 등은 정부 조직 내에서 활동하는 정책활동가이고 이익집단·교수·언론, 정당인 등은 정부 조직 밖에서 역할을 수행하는 정책활동가로 볼 수 있다.

Kingdon은 정책활동가의 역할에 대한 예시로, 정책 아젠다로 설정된 사안에 대한 정책대안을 형성함에 있어서 'Presidential staffers(대통령 직속 행정관)'이 큰 영향력을 가지고 있다고 주장한다. 대통령과 고위 의사결정자·내각 장관은 아젠다와 몇가지 쟁점들을 제시하면, 부서와의 협조 등 아젠다를 구체화하는 작업은 Presidential staffers가 담당하게 된다는 것이다.

이는 실제 우리나라 대통령의 비서실 역할과도 부합하는 측면이 있다. 대통령비서실 내에는 국가 정책에 관한 사항을 보좌하게 하기 위해 분야별로 정책실을 두고 있으며, 그 외에 정책과제별로 수석비서관을 임명하여 수행하도록 하고 있다. 이 외에도 특정 정책에 대한 정책선도가가 목표한 바를 실현하기 위해 싱크탱크 등의 형태로 정책활동가를 산하에 두거나 협조하는 사례를 어렵지 않게 찾아볼 수 있다.

한편, 정책의 창이 열렸을 때 해당 사안에 대해 준비되어 있는 정책적 아이디어가 없으면 정책결정이 이루어지지 않고 표류하다

가 정책의 창이 닫힐 수 있기 때문에, 정책활동가는 항상 정책대안을 준비하고 있다. 정책활동가들은 자신들의 정책적 아이디어가 채택될 수 있도록 본인들이 의도하는 방향으로 문제를 해석하고, 특정 정책지표를 부각시켜 본인들의 구상하는 목적에 부합하는 정책적 대안을 제시한다.

이는 반대로 얘기하면, 정책활동가들이 정책대안을 미처 준비하지 못하는 상황에서 정책의 창이 열리게 되면, 미완성된 대안이 실현되어 그들이 원하는 방향, 즉 정책목적을 실현시키기 어려운 정책이 도입될 수도 있다는 것을 의미한다.

### **3. 소결 : 이론적 검토 방향**

「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2가 형성되는 과정을 '다중흐름모형'을 통해 분석한 결과, '국회 개혁'이 실현됨에 있어서 정책대안 내용에 대한 검토가 충분히 되지 못했다는 것을 발견한다면, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 작동 실패를 이러한 요인에 의거한 것으로 설명할 여지가 있다.

모형에 근거하여 설명한다면, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 신설이 대안에 대한 충분한 논의가 되기 전에 정치의 흐름에 의해 이와 관련된 '정책의 창'이 열렸고, 정책선도자가 이 시점을 놓치면 안된다는 생각으로 정책을 성급하게 형성함으로써 '정책의 창'이 닫힌 결과일 가능성이 있다는 것이다.

### 제 3 장 문제의 제기 : 개정된 「국회법」 이 실질적인 기능을 수행하는지 여부

#### 제 1 절 : 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 주요 내용

개정된 「국회법」 중 헌법재판소의 위헌결정에 대한 국회의 개선입법활동에 관한 내용은 제58조제8항 및 제58조의2에 명시되어있다. 해당 내용은 다음과 같다.

##### < 표 2-1 : 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 내용 >

###### 제58조(위원회의 심사)

- ⑧ 위원회는 안건이 제58조의2에 따라 제정 또는 개정되는 법률안인 경우 국회사무처의 의견을 들을 수 있다.

###### 제58조의2(헌법재판소 위헌결정에 대한 위원회의 심사)

- ① 헌법재판소는 종국결정이 법률의 제정 또는 개정과 관련이 있으면 그 결정서 등본을 국회로 송부하여야 한다.
- ② 의장은 제1항에 따라 송부된 결정서 등본을 해당 법률의 소관 위원회와 관련위원회에 송부한다.
- ③ 위원장은 제2항에 따라 송부된 종국결정을 검토하여 소관 법률의 제정 또는 개정이 필요하다고 판단하는 경우 소위원회에 회부하여 이를 심사하도록 한다.

해당 내용은 크게 2가지 내용으로 나눠 분석할 수 있다.

우선, 「국회법」 제58조의2 제1항은 국회의 개선입법활동을 함에

있어서 유관기관인 헌법재판소와 상호 교류하는 내용을 명시하고 있다. 즉, 헌법재판소가 위헌법률의 심판 과정에서 행한 중국결정 중 국회의 개선입법활동이 필요하다고 보이는 경우 관련 결정서 등본을 국회로 송부하는 내용이다.

다만, 해당 내용은 이미 「헌법재판소 심판 규칙」 제49조에 명시되어있다<sup>11)</sup>. 그럼에도 불구하고 이를 「국회법」에 명시한 것은 헌법재판소가 결정서 등본을 국회에 송부하는 것이 중요하다는 점을 고려할 때 법규명령보다 더 상위의 효력을 가지고 법령의 개정 절차가 보다 엄격한 법률 형식으로 해당 내용을 명시하는 것이 필요하다는 의견이 반영된 결과이다. 실제로, 제1분과위원회 제5차회의에서 해당 주제를 논의함에 있어서, 위헌결정 송부제도를 「국회법」에 명시하지 않고 헌법재판소규칙 차원으로 규정되어있으면 제도가 없어지거나 변형될 가능성이 있다는 취지의 의견이 제시된 바 있다.

두 번째는 헌법재판소의 위헌결정에 대해 상임위 차원에서 논의될 수 있도록 하는 내용이다. 「국회법」 제58조의2 제2항에서는 헌법재판소에서 송부된 결정서 등본을 의장이 소관 상임위원회와 관련 상임위원회로 보내는 내용을 규정하고 있다. 「국회법」 제58조 제8항과 제58조의2 제3항은 이후의 절차에 대해 규정하고 있는데, 헌법재판소의 결정으로 인해 개선입법활동 소요가 발생한 사안에 대해 법제실 등 국회사무처의 의견을 듣는 과정(§58 ⑧)), 의장이

---

11) 헌법재판소 심판 규칙 제49조(결정서 등본의 송달) 헌법재판소의 중국 결정이 법률의 제정 또는 개정과 관련이 있으면 그 결정서 등본을 국회 및 이해관계가 있는 국가기관에게 송부하여야 한다.

송부한 결정에 대해 상임위원회에서 검토한 후 필요에 따라 소위원회에 회부하는 과정(§58조의2 ③)이 그것이다.

헌법재판소의 위헌결정에 대해 기존에는 ①소관 상임위원회에서 위원장에게 보고 ②상임위원회 위원들에게 전체회의에서 헌법재판소 결정문 접수 사실을 간략히 보고하는 방식으로 국회에서 다뤄졌다. 신설된 내용은 이러한 절차를 법률에 명시함과 동시에, '소위원회 심사' 등 국회의 개선입법활동 절차를 보다 구체화하였다. 또한 제·개정이 필요한 법률안에 대해 '법제실 등 국회사무처의 의견 요청'을 할 수 있는 법적 근거를 신설함으로써 전문기관의 지원을 통한 상임위원회의 개선입법활동 수준이 보다 향상될 수 있도록 했다.

## 제 2 절 : 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 실질적인 기능 수행 여부

### 1. 제도 변화 여부에 대한 분석

#### 1) 국회의 개선입법활동 절차 변화 여부

앞에서 언급한 바와 같이, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2는 헌법재판소 규칙과 같은 법령에 이미 규정되어있거나, 규정되어있지 않더라도 실무적으로 이루어지고 있는 내용을 반영한 것이 대부분이다. 새롭게 추가된 것은 ①결정서 등본에 따른 개선입법활동 소요가 있는 내용을 바로 '소위원회 심사' 단계를 밟게 할 수 있다는 것과, ②법제실 등 국회사무처의 의견을 구할 수 있다는 내용이다.

한편, 앞에서 설명한 바와 같이 법률의 일반적인 심사 과정에도 '소위원회 심사'를 거치도록 되어있다. 「국회법」 제58조의2 제3항에서 명시한 '소위원회 심사' 규정이 헌법재판소가 위헌결정한 법률에 대한 제·개정 안건을 별도로 심사하는 장치로서 역할을 하지 않는다면 신설된 조항은 큰 의미가 없게 된다. 다시 말해, 국회의 개선입법활동 대상이 되는 안건이 일반 법률안의 심사과정과 동일한 절차를 거치게 된다면, 신설된 조항으로 인해 국회의 개선입법활동이 활성화되었다고 보기는 어렵다는 것이다.

20대 국회에서 헌법불합치 판결의 대상이 된 법률안을 국회가 개정된 경우를 살펴보면, 모든 경우가 상임위원회에서의 일반적인



법률안 심사 과정과 동일하게 진행되었다. 「국회법」 제58조의2 제3항이 의미있는 조항이 되기 위해서는 헌법불합치 결정의 대상이 된 법률의 개정안이 위원장에 의해 안건으로 상정되어 소위원회에 회부되는 등 일반 법률안이 소위원회에 회부되는 것과는 다른 과정을 거쳐야 한다. 그러나 모든 경우, 국회의원 개인이 발의하거나 정부가 제출한 법률안이 소위원회에 회부되는 절차를 거쳐 개정되는 모습을 보였다.

20대 국회에서 본회의를 통과한 헌법불합치 결정의 대상이 된 법 조항에 대한 제·개정안을 살펴보면, 5건을 제외한 모든 법률안이 국회의원 개인 차원의 발의로 인해 심의 과정이 시작되었고, 이후 각 상임위에서 기존에 발의된 법률안을 기반으로 대안을 만드는 방식으로 진행되었다. 제외된 5건 또한 국회의원 개인이 발의한 법률안이 원안 의결되거나, 정부에서 제출한 법안이 수정가결되는 경우였다.

다시 말해, 위원회 자체적으로 위원회안을 제안하는 것과 같은 헌법불합치결정에 대한 선제적인 입법활동은 찾아보기 어려웠다.

< 표 3-1 : 제20대 국회, 헌법불합치 결정의 대상이 된 법률의 개정 절차 >

\* 헌법불합치결정 주문에 명시된 입법 기한을 초과하여 법률의 제·개정이 이뤄진 경우

제·개정 대상 법률안	사건번호	종국일자	최초 법률안 발의 시점	위원회(안대안) 발의 시점	법률안 최종 의결 시점	결정 주문 명시 기간	법률안 발의 형태
공직선거법 일부개정법률안	2016헌마541	18. 1.25.	18. 2. 7.	20. 3. 5.	20. 3.17.	19. 6.30.	대안
군사법원법 일부개정법률안	2015헌바77 2015헌마832	18.12.27.	19. 1. 2.	19.11.27.	20. 1. 9.	19.12.31.	대안
디엔에이신원확인정보의 이용 및 보호 에 관한 법률 일부개정법률안	2016헌마344 2017헌마630	18. 8.30.	18.10. 5.	20. 1. 9.	20. 1. 9.	19.12.31.	대안
통신비밀보호법 일부개정법률안	2016헌마263	18. 8.30.	18.12. 7.	20. 3. 4.	20. 3. 5.	20. 3.31.	대안
통신비밀보호법 일부개정법률안	2009헌가30	10.12.28.	16.12.28.	19.11.27.	19.12.27.	11.12.31.	대안
병역법 일부개정법률안	2017헌바25 등	18. 6.28	18. 8.20.	19.11.28.	19.12.27.	19.12.31.	대안
형사소송법 일부개정법률안	2015헌바370등	18. 4.26.	18. 5. 8.	19.11.27.	19.12.27.	20. 3.31.	대안
형사소송법 일부개정법률안	2015헌바77 등	18.12.27.	19. 1. 2.	19.11.27.	19.12.27.	19.12.31.	대안

소년법 일부개정법률안	2017헌가7	18. 1.25.	18. 1.26.	18. 8.29.	18. 8.30.	18.12.31.	대안
청원경찰법 일부개정법률안	2015헌마653	17. 9.28.	17.12.15.	-	18. 8.30.	18.12.31.	원안가결
국민연금법 일부개정법률안	2015헌바182	16.12.29.	17. 2.13.	17.11.30.	17.12. 1.	18. 6.30.	대안
군인연금법 일부개정법률안	2015헌바20	16. 7.28.	17. 3. 8.	17.11. 8.	17.11. 9.	17.12.31.	대안
성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률 일부개정법률안	2013헌가9	15.12.23.	17. 7.26.	-	17.12. 1.	17.12.31.	수정가결 (정부안)
민법 일부개정법률안	2013헌마623	15. 4.30.	16. 8.19.	17. 9.27.	17. 9.28.	명시X	대안
산업재해보상보험법 일부개정법률안	2014헌바254	16. 9.29.	16.10.19.	17. 9.27.	17. 9.28.	17.12.31.	대안
산업재해보상보험법 일부개정법률안	2018헌바218	19. 9.26.	19.10.18.	-	20. 5.20.	20.12.31.	원안가결
정치자금법 일부개정법률안	2013헌바168	15.12.23.	17. 4.12.	17. 6.22.	17. 6.22.	17. 6.30.	대안
사립학교교직원 연금법 일부개정법률안	2015헌가15	16. 2.25.	16.10.31.	-	16.12. 1.	17. 6.30.	수정가결 (정부안)

형법 일부개정법률안	2013헌바129	15. 5.28.	16. 7.29.	-	16.12. 1.	16.12.31.	원안가결
성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안	2014헌바340	15. 7.30.	16. 8.18.	16.11.30.	16.12. 1.	16.12.31.	대안
형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 일부개정법률안	2013헌마712	15.12.23.	16. 6.22.	16.11.16.	16.11.17.	16.12.31.	대안
여객자동차운수사업법 일부개정법률안	2013헌마575 2014헌바446	15.12.23.	16. 8.19.	16.11.16.	16.11.17.	17. 6.30.	대안
보훈보상대상자 지원에 관한 법률 일부개정법률안	2016헌가14	18. 6.28.	18. 8.14.	19.10.30.	19.10.31.	19.12.31.	대안
국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안	2016헌가14	18. 6.28.	19. 1.22.	19.10.30.	19.10.31.	19.12.31.	대안
대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률안	2017헌바25 등	18. 6.28.	18. 8.20.	19.11.28.	19.12.27.	19.12.31.	대안
업연초생산협동조합법 일부개정법률안	2013헌바208	15. 4.30.	17.12.15.	20. 3. 5.	20. 3. 6.	명시X	대안

(출처 : 국회 의안검색시스템)

## 2) 상임위원회의 개선입법활동 지원 시스템의 변화 여부

국회사무처 소속 법제실은 2019.11.18.부터 최신 헌재결정 중 입법적으로 의미있는 사례를 선정해 「최신 헌재결정과 법제」를 정기적으로 발간하고 있으며, 현재까지 총 5권의 책자를 정기적으로 발간하고 있다. 해당 책자는 헌법재판소 결정의 취지 분석, 입법시 유의사항, 유사 법률 개정 논의 등 특정 결정 사례에 대한 심도있는 분석 내용을 담고 있다. 이러한 책자는 헌법재판소의 결정과 관련되어 개선입법수요가 발생하는 법률에 대한 개정안을 국회의원이 인지하고 발의하는 데에 긍정적으로 기여할 것으로 보인다.

다만, 「국회법」 제58조의제8항은 2016년 12월에 신설되어 책자가 처음 발간되는 시점과 시간적 차이가 크다는 점, 신설된 법조항의 내용처럼 위원회에서 개선입법소요가 발생한 경우 해당 사안에 대해 법제실에 의뢰하는 차원이 아닌, 상시 사례 소개 및 분석 차원이라는 점을 고려하면, 법제실의 이러한 활동이 「국회법」 제58조의제8항의 신설에 따른 것이라고 보기는 어려운 측면이 있다.

게다가, 앞에서 언급한 바와 같이 개선입법활동 소요가 있는 법률안이 개별 국회의원을 통해 발의된다는 점을 고려하면, 「국회법」 제58조의제8항과 같이 대상이 되는 법률안을 법제실에 심사를 의뢰할 이유가 없다. 이미 법제실의 심사를 거쳐 발의안을 마련했을 수 있고, 법제실의 심사를 거치지 않은 경우에도 '법제'와 관련된 내용은 법제사법위원회에서도 다뤄질 수 있어 심사를 요청할 유인이 크다고 보기 어렵기 때문이다.

## 2. 지표 변화 여부에 대한 분석

관련 국회법 조항이 신설된 시점을 기준으로 이전과 이후의 헌법불합치결정에 대한 국회의 개선입법활동 현황을 통계적으로 살펴보면 다음과 같다. 아래의 통계는 헌법재판소에서 미개정 법령 현황을 지속적으로 관리하고 있는 상황에서, 실무자에게 얻은 답변 내용을 바탕으로 서술한 것이다.

국회법이 아직 개정되지 않은 2016.12.31.을 기준으로, 헌법재판소는 총 162개의 조항에 대해 헌법불합치 결정을 선고했다. 그 중 140개의 조항은 개정되었고, 22개는 개정되지 않은 상황이었다.

한편, 2020. 3.31.을 기준으로, 헌법재판소가 헌법불합치 결정을 선고한 조항은 총 203개였으며, 이 중 178개의 조항은 개정되었지만 25개는 아직 개선되지 못했다.

관련 국회법 조항이 신설되기 전, 헌법불합치 결정의 대상이 되는 총 조항 대비 미개정 조항 수의 비율은 13.5%를 차지했고, 이후 올해 3월 31일을 기준으로 보면 해당 비율은 12.3%를 차지했다. 이를 통해 국회의 개선입법활동에 있어서 소폭의 개선이 있었다고 평가할 여지가 있겠다. 다만, 앞에서 언급한 바와 같이, 신설된 국회법으로 인해 헌법불합치 결정의 대상이 된 법 조항에 대한 법률안 심의 절차가 특별히 변화하지 않았다는 점을 고려할 때, 이러한 변화를 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2이 신설된 결과라고 단정하기는 어려운 면이 있다.

### 제 3 절 : 소결

헌법재판소의 위헌결정에 대한 국회의 개선입법활동 활성화를 위해 「국회법」을 개정하는 취지는 바람직했다. 그러나 앞에서 본 바와 같이 신설된 법 조항이 국회의 개선입법활동을 실질적으로 변화시킨 정도는 크지 않다고 평가할 수 있겠다. 실제 각 상임위원회 조사관들도 해당 주제와 관련된 「국회법」이 실무적으로 어떻게 활용되는지에 대해 생경하다는 반응을 보이고 있다는 점도 추가적으로 고려한다면, 「국회법」 제58조의제8항 및 제58조의2는 당초 그 취지와 다르게 형해화되었다고 할 수 있겠다.

## 제 4 장 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2가 형해화된 원인 : 입법과정을 중심으로

### 제 1 절 가설 검증

#### 1. 가설 설정

방법론적으로 볼 때, 만약 헌법재판소 위헌결정에 대한 국회의 개선입법의무 제고의 필요성을 제기했음에도 논의가 진행되지 않은 과거의 사례가 있다면, 해당 사례는 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2가 신설된 배경에 대한 비교분석 대상이 될 수 있다. 즉, 입법과정에 영향을 미친 '정치적 요인'의 유무가 두 상황에서 다르게 나타났다면, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 도입은 '정치적 요인'이 주도적인 영향을 끼쳤다는 가설을 수립할 여지가 있다. 입법과정에 영향을 미치는 '정치적 요인'을 1)법안 발의자의 역량과 의지 2)당시 국회가 직면한 정치적 상황으로 나누어본다면, 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

#### 가설 1 :

「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 신설 당시, 과거 동일한 내용의 법률안이 발의되었을 때에 비해 법안 발의자의 역량과 의지가 강했을 것이다.

#### 가설 2 :

「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 신설 당시, 과거 동일한 내용의 법률안이 발의되었을 때에 비해 '국회 개혁'에 대한 국민적 요구가 강했을 것이다.



한편, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 신설에 있어서 '정치적 요인'이 주도적으로 작용했다고 해도, 이러한 배경만으로는 신설된 규정이 '상징정책'이 된 원인이라고 단정하기는 어려운 측면이 있다. 제도의 도입에 있어서 '정치적 요인'이 주된 영향을 끼쳤다는 사실은 제도의 형해화에 대한 조건 중 하나일지는 몰라도, 해당 요인 자체만으로 제도의 형해화가 발생했다고 보기는 어려울 수 있기 때문이다. 즉, '정치적 요인'이 만든 후속효과 또는 해당 요인과 병행하여 발생한 현상이 어떤 것이 있는지에 대해 고려하는 것이 필요하다.

Kingdon의 다중흐름모형에 의거하여 정책도입 과정에 영향을 미치는 요인을 파악해보면, '정치의 흐름'과 같이 작용하는 흐름으로 정책의 내용을 구상하는 것과 관련된 '대안의 흐름'이 존재한다. 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 신설이 '정치적 요인'에 의해 적극적으로 추진된 반면, '대안'에 해당하는 신설 내용에 대한 국회 차원의 검토는 충분하지 못했다는 것이 확인된다면, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 기능 실패를 보다 설득력있게 설명할 수 있을 것으로 보인다. 이에 대한 가설을 설정하면 다음과 같다.

**가설 3 :**

「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 신설에 있어서 신설되는 내용의 타당성 여부에 대해 논의하는 시간이 상대적으로 적었다.

## 2. 자료 확보 방법 : '국회 개혁' 진행상황과 관련된 자료 확보

인터뷰의 경우, 당시 정의화 의장의 '국회 개혁' 개선 방안 마련을 담당했던 '국회개혁자문위원회' 및 개선안에 대한 상임위원회 검토 과정에 함께했던 실무자에 대한 인터뷰를 진행할 예정이다.

또한, '국회 개혁'이 입법화된 과정 전반에 대한 자료를 확보할 예정이다. 구체적인 자료는 다음과 같다.

'국회 개혁'은 당시 정의화 의장이 국회의장으로 취임하면서 가장 중요시한 공약이었다. 그러다보니 공식석상에서 '국회 개혁'에 관한 내용을 자주 언급했는데, 이러한 내용들이 국회의장 취임사, 공식 행사 보도자료, 정기회 개회사 등에 반영되어있다. 이를 통해 당시 정의화 의장이 정책선도자로서 '국회 개혁'에 어느 정도로 적극적인 모습을 보였는지를 확인할 수 있을 것으로 보인다. 추가적으로, 정의화 의장이 발간한 의정보고서와 자서전 '정의화의 아름다운 복수'에서도 '국회 개혁'에 대한 당시의 의지와 소회를 확인할 수 있어, 해당 내용도 용이하게 활용할 수 있을 것으로 보인다.

'국회 개혁'에 있어서 정의화 의장이 정책선도자였다면, 정의화 의장 산하의 '국회개혁자문위원회'는 국회 개혁을 실현할 수 있는 대안을 구상하는 정책활동가라고 할 수 있겠다. 국회개혁자문위원회는 국회 개혁을 위한 법률안을 약 4개월에 걸쳐 마련했는데, 자문위원회를 통한 대안 마련 과정이 어떻게 진행되었는지에 대해 회의 속기록 및 경과보고 자료 등을 통해 구체적으로 확인할 예정이다. 당시 회의 준비를 위해 활용했던 자료와 자문위원회 오찬

당시 제기된 안건 현황 등 상당히 풍부한 자료들을 확보한 상태이므로, 정책활동가의 활동 양상을 구체적으로 파악하는 것은 충분히 가능하다고 보인다.

국회개혁자문위원회를 통해 만들어진 법률안이 국회 상임위원회에서 심사되는 과정에 대해서는 국회운영위원회 회의록을 참고해서 구체화할 예정이다. 해당 법률안을 심사한 모든 회의에서 회의록을 작성했기 때문에, 이를 통해 관련 정황을 충분히 구체화할 수 있다고 보인다.

### 3. 가설 검증 방법

앞에서 언급한 자료들을 통해 '국회 개혁'에 관한 과정들을 최대한 구체화한 후, Kingdon의 다중흐름모형에 따른 '정치의 흐름'과 '정책선도자의 의지'가 어느 정도인지 파악하고, 당시 「국회법」 제 58조제8항 및 제58조의2가 다루고 있는 '위헌결정된 법률에 대한 국회의 개선입법활동'에 대해 어느 정도로 다루어졌는지 파악할 것이다. 이를 바탕으로, '대안에 대한 충분한 검토가 수반되지 않고 국회 개혁을 위한 법률안 입안이 정치적 맥락 하에 추진되었다'는 것을 보여줄 수 있는 정황을 설득력있게 보여줄 것이다.

## 제 2 절 : ‘ 국회 프로세스 효율화 ’ 진행과정

### 1. 정책의제 설정 과정

#### 1) 정의화 국회의장의 ‘국회 개혁’에 대한 지속적 언급

국회 개혁은 제19대 후반기 국회의장인 정의화 의장에 의해 정책의제로 설정되었다. 2014년 4월 16일에 발생한 비극적 사건인 ‘세월호 사건’ 이후, 공적 부문 전반에 대한 개혁의 필요성이 대두되었다. 이러한 상황에서 이루어진 제19대 후반기 국회의장 선거에서 정의화 의장은 국회 또한 효율적으로 변화해야 한다는 주장을 펼쳤다. 이러한 태도는 정 의장이 국회의장으로 최종 선출된 이후에도 동일했다. 정 의장은 당시 상황을 “세월호 참사는 이대로 가면 대한민국호도 침몰할 수 있다는 하늘의 경고”라고 표현했고, “정치권부터 ‘혁신적 변화’를 통해 새롭게 탄생해야 한다”고 언급하며 변화의 절박함과 필요성을 표현했다.

그 밖에도, 정 의장은 정기국회 개회사·국회 신년사 등 각종 행사에서 ‘국회 쇄신의 필요성과 그에 따른 상시 국회·의사일정 요일제 등 제 할 일 하고 예측 가능한 국회의 필요성’에 대해 지속적으로 언급했다. 정 의장이 정책활동가로서 ‘국회 개혁’이 정책의제화(化)될 수 있도록 하는 역할을 적극적으로 수행하는 양상으로 볼 수 있겠다.

< 표 4-1 : 정의화 국회의장의 임기 중 '국회 개혁'과 관련된 발언 >

**정의화 국회의장 당선 인사**

존경하는 국민 여러분! 선배·동료 의원님 여러분!

제19대 국회 후반기 국회의장으로 선출해주신 정의화 의원입니다.

(중략)

9.11 테러 이후, 미국이 달라졌다고 합니다.

세월호 참사 이후의 대한민국도 반드시 달라져야 합니다.

우리 국회부터 바뀌어야 합니다.

(중략)

존경하는 의원님들!

저는 제19대 국회 후반기 의장으로서 세 가지를 약속드리고자 합니다.

우리 국회의 혁신, 우리 국회의 화합, 우리 국회의 소통입니다.

제가 우리 국회의 '혁신적 변화'를 이끌겠습니다.

상시국회를 지향하며 '제 할 일 제대로 하는 국회'를 만들겠습니다.

국회 입법조사처, 예산정책처 등의 기능을 획기적으로 강화하여

의원 개개인의 역량이 극대화될 수 있도록 뒷받침하겠습니다.

국회 윤리특위 개선 등 자정기능을 강화하여

국민 눈높이에 맞는 혁신을 이루겠습니다.

우리 국회를 화합의 국회로 만들겠습니다.

이는 법률이나 제도만으로 이룰 수 없습니다.

대화와 타협, 양보와 배려의 정치문화가 뿌리를 내려야 합니다.

저는 제18대 국회 부의장으로서 여야 간에 상호 호혜의 원칙을 지키고  
의원 간에는 상호 존중의 원칙을 엄격히 지키는  
불문율을 세워야 한다고 말씀드린 바 있습니다.  
여기에 더해 선임자 존중에 대한 불문율을 정립해야 합니다.  
국회의장단과 교섭단체 대표, 5선 이상 의원들로 '국회원로회의'를  
구성해 여야 간 경색국면을 풀 수 있게 할 것을 제안합니다.  
'원로회의'가 우리 국회의 불문율을 세워가는 중심이 될 것입니다.

소통의 국회를 만들겠습니다.

20세기 의회가 입법기능과 행정부 견제를 중시했다면, 21세기  
의회는 국민들과 끊임없이 소통하는 '공론의 장' 역할까지 감당해  
야 합니다. 이것이 국회를 중심으로 광범위한 공론 네트워크를 구축  
해 가는 '숙의 민주주의'(Deliberative democracy)의 핵심입니다.  
공청회와 청문회를 활성화하고, 국민과의 쌍방향 소통 기능을 강화해  
국회가 명실상부한 '공론의 장'이 될 수 있도록 하겠습니다.

이러한 국회개혁과제 실천방안 마련을 위해

의장 직속으로 '국회개혁 자문위원회'를 설치하겠습니다.

올해 정기국회 개회 전까지 의원님들께 그 결과를 보고 드리겠습니다.

(후략)

## 2014. 9. 1. 정기국회 개회사

존경하는 국민 여러분, 동료의원 여러분,

오늘 제329회 국회 정기회가 시작됩니다. 시작은 늘 새로운 희망과 포부로 넘쳐야 합니다만, 오늘 우리의 마음은 무겁습니다. 세월호의 아픔을 국가 혁신으로 승화시키라는 국민의 명령을 우리는 아직 받들지 못하고 있습니다. 지난 세 번의 임시국회에서 국회는 한 건의 법안도 처리하지 못하는 불명예를 안고 말았습니다.

(중략)

이런 일을 해야 하는 국회가 멈추어 설 수는 없습니다. 정기국회 회기가 100일입니다. 이 100일은 결코 길지 않습니다. 하루가 촌각입니다. 이미 분리 국정감사가 무산되어 열흘을 까먹었습니다. 법안 소위조차 구성되지 않아 법안이 쌓여 있는 상임위가 여럿입니다.

(중략)

우리 국회가 개원한지 66년입니다. 이제 여야 상호호혜의 불문율, 의원 상호간의 존중의 불문율이 생겨야 합니다. 상시국회와 요일제국회 운영으로 예측 가능한 국회를 확립해야 합니다.

(후략)

### 2015. 1. 2. 국회 개원기념식 보도자료 중

정의화 국회의장은 5.30(금) 국회의사당 중앙홀에서 열린 제66주년 국회 개원기념식에서 “ 국회의 주인은 여당도 야당도 아닌 오직 국민”이라며 “ 앞으로 생산적인 경쟁과 협력 속에 가치와 비전을 공유하고, 국민적 역량을 결집하는 국회를 만들어가야 한다” 고 강조했다.

(중략)

정 의장은 또한 “ 내실 있는 법안심사와 예산심의, 국정감사를 위해 상시국회가 절실하다” 며 “ 여야 원내대표와 협의하겠다” 고 말했다.

(후략)

### 2015. 1. 2. 국회 사무식 보도자료 중

정 의장은 이와 함께 “ 정통인화의 자세는 국회가 제 할 일을 제 때 제대로 하고, 예측 가능하게 운영되고, 난제(難題)를 만났을 때는 국민의 입장, 민생의 입장에서 한 발 양보하고 타협하는 것” 이라며, “ 이미 제시한 연중 상시국회, 의사일정 요일제를 비롯한 국회운영 개선 방안은 바로 이러한 목표 아래 마련된 것” 이라고 덧붙였다.

(후략)

### 2015. 1. 7. 국회 헌정회 신년인사회 보도자료 중

정 의장은 또한 “ 19개 이상의 정부기관이 세종시로 이전했기 때문에 예측이 가능한 국회를 만들지 않으면 국가 운영에 심각한 문제가 생길 것” 이라며 “ 요일제 국회, 상시국회 등 국회법 개정안을 통과시켜 예측 가능한 국회가 될 수 있도록 최선의 노력을 다하겠다” 고 밝혔다.

(후략)



### 2015. 1. 13. 국회사무처 업무보고 보도자료 중

정 의장은 이 자리에서 “ 신년 업무보고와 같은 내용이 제대로 실현 될 경우 국회는 크게 발전될 것” 이라면서 “ 집을 짓는 경우에도 설계변경이 이루어지듯 발전적인 방안을 항상 염두에 두고 이행해주길 바란다” 고 전했다.

(중략)

한편, 이날 업무보고에서 국회사무처는 국가 중장기 발전전략 연구를 위한 국회미래연구원 설립, 선거제도개혁 국민자문위원회 활동지원, 의사일정 요일제 등 상시국회 운영 지원, 경색된 남북관계 해소를 위한 남북국회의장회담 및 남북국회회담의 추진 지원, 대국민 소통강화를 위한 열린국회 프로그램 추진, 의정활동 홍보강화를 위한 온라인 미디어 구축, 테러에 대비한 청사보안 강화 등 현안에 대해 보고했다.

(후략)

한편, 정 의장 임기가 종료될 즈음, 국회 개혁 관련 법률안이 본회의에 상정되었을 때 정 의장은 본회의장에서 안건에 대한 제안설명과는 별도로 해당 법률안의 제안자로서 그 취지를 다시 한번 강조하는 발언도 한 바 있다.

< 표 4-2 : 정의화 의장 본회의 중 국회 개혁 관련 법안에 대한 의결 촉구 발언 >

2016. 5. 19. 본회의 중 정의화 의장 발언

의사일정 제7항 국회법 일부개정법률안을 상정합니다.

이 안건을 제안설명하기 전에 의장으로서 한말씀 드리겠습니다.

저는 2014년 5월 30일 의장 취임 당시에 의장 직속으로 국회개혁자문위원회를 설치하여 우리 국회의 혁신적 변화를 이끌겠다고 약속을 드린 바가 있습니다. 여야에서 추천한 열다섯 분의 전문가들로 구성된 국회개혁자문위원회는 2014년 7월부터 5개월 간의 심도 깊은 논의를 통해서 10가지의 개혁 방안을 마련하였으며 의장은 이것을 국회법 개정의견으로 운영위원회에 제시한 바가 있습니다.

운영위원회에서는 8개월간의 심사를 거쳐서 여야의 합의를 도출하였습니다. 이 합의를 바탕으로 국회법 개정안이 제안되어서 법사위의 심사 의결을 거쳐서 2015년 7월 20일 본회의에 부의되었습니다.

국회의원 개개인의 의견이 존중되고 상임위원회 중심으로 국회가 운영되는 것이 정도라고 생각합니다.

상임위원회의 심사를 마치고 본회의에 계류 중인 안건을 상정시키지 않고 이대로 폐기시킨다면 국회의원과 상임위원회의 입법권을 침해하게 된다는 판단으로 오늘 의사일정에 국회법 일부개정법률안을 포함시켰다는 말씀을 드립니다.

(후략)

정 의장은 국회의 '혁신적 변화' 방향과 관련하여 국회의 혁신, 국회의 화합, 국회의 소통을 언급하며 이를 중심으로 하는 국회의 변화를 이끌어내겠다고 주장하고 있다. 국회의 역할과 국회 업무 프로세스에 대해 국회의장은 의견을 선도적으로 제기할 수 있는 위치에 있으므로,

당선 인사에서 이러한 내용을 명시하는 것만으로 '국회 개혁'을 정책의 제로 선정함에 있어서 정 의장이 정책선도가로서 기여하는 것이라고 볼 수 있다. 다만, 후술하겠지만 정 의장의 당선 인사에서 언급된 '국회 개혁'에는 헌법재판소의 결정에 대한 국회의 개선입법활동에 대해 명시적으로 포함되어있지 않다.

## 2)국회개혁자문위원회의 신설

'국회 개혁'이 정책의제로 설정됨에 있어서 정 의장은 보다 적극적인 역할을 펼쳤는데, 당선 인사에서도 언급된 '국회개혁자문위원회'의 신설이다. 국회개혁자문위원회(이하 '자문위원회'라 한다)는 국회에 대해 국민들이 가지는 낮은 신뢰도 문제를 해소하기 위해 국회 운영 전반의 효율화를 꾀하겠다는 정 의장의 의지 하에 설립된 기관으로, 7월 3일에 발족되어 활동을 시작했다. 또한, 자문위원회의 활동과 관련된 전문 지식을 지원하기 위한 기관으로 자문위원회 산하에 국회사무처 소속 공무원들로 구성된 실무지원단이 구성되었다.

당시 자문위원회는 국회의 효율화를 위한 방향을 크게 3가지로 설정했는데, ①연중 상시 국회 ②예측 가능한 국회 ③국민의 권리를 적극 보호·증진하는 국회가 그것이다. 이는 앞에서 언급한 정 의장의 당선인사에서 국회의 변화를 위해 설정한 변화 방향과 부합한다. 즉, 자문위원회는 '정책선도가'인 정 의장의 정책의제를 대안으로 구체화하는 '정책활동가'의 역할을 충실히 수행했다고 할 수 있다. 물론, 자문위원회가 발족할 당시에 헌법재판소와 국회의 유기적인 협력을 통한 효율화가 정책의제로서 등장하지는 않았다.

‘신임 국회의장 취임’이라는 정치적으로 큰 변화가 있는 시점에서 정 의장은 국회의 효율화를 위해 국회 제도 전반에 대한 변화가 필요하다고 생각하고 포괄적인 정책의제를 제시한 것이고, 자문위원회는 국회의 효율화를 위해 어떠한 부분의 개선이 필요한지에 대한 구체적인 정책 의제를 설정하고, 이를 실현하기 위한 정책대안을 구상하는 역할을 수행했다. 실제 자문위원회 결과보고서의 머리말에도 “우리 자문위원회는 위와 같은 개혁의 기본 방향을 견지하고 여러 의제에 대하여 ‘국민의 관점’을 가장 중요한 기준으로 하여 활동하였다”라고 언급하여 자문위원회의 역할에 대해 명시하고 있다.

< 표 5-1 : 국회개혁자문위원회의 구성 >

최석원(위원장) 전 공주대 총장	
제1분과위원회	제2분과위원회
<b>김형준</b> (제1분과위원장) 명지대 정치학 교수	<b>백종섭</b> (제2분과위원장) 대전대 행정학 교수
<b>안재홍</b> 제15대 국회의원	<b>김현태</b> 창원대 법학 교수
<b>유승찬</b> 디지털 커뮤니케이션 회사 스토리닷 대표	<b>유기철</b> 전 대전문화방송 사장
<b>정준표</b> 영남대 정치외교학 교수	<b>임채원</b> 서울대 국가리더십연구센터 연구원
<b>한상희</b> 건국대 법학 교수	<b>조성대</b> 한신대 국제관계학 교수
<b>황성근</b> 김&장 법률사무소 변호사	<b>최영희</b> 제18대 국회의원
<b>조성환</b> 경기대 정치전문대학원 교수	<b>임성호</b> 경희대 정치외교학 교수

< 표 5-2 : 국회개혁자문위원회 산하 실무지원단의 구성 >

구분	성명	직급	소속 및 직위	소속기관
단장	구기성	차관보급	국회운영위원회 수석전문위원	국회 사무처
부단장	조기열	이사관	국토교통위원회 전문위원	
	박상진	부이사관	국회운영위원회 입법심의관	
단원	박선춘	부이사관	예산결산특별위원회 입법조사관	
	이정은	부이사관	의사국 의사과장	
	장지원	부이사관	IPU 주재관	
	김경호	부이사관	인사과장	
	김충섭	서기관	기획조정실 행정법무담당관	
	구현우	서기관	국회운영위원회 입법조사관	
	정유진	서기관	국회운영위원회 입법조사관	
	조만수	서기관	의사국 의안과 사회의안담당	
	나채식	서기관	의사국 의사와 위원담당	
	이상곤	행정사무관	인사과 인사2담당	
	김려진	행정사무관	기획조정실 행정법무담당관실 행정관리담당	
	박기현	행정사무관	법제실 법제총괄과 법제관	
	박민호	행정사무관	기획조정실 행정법무담당관실 행정관리담당	
	장은덕	행정사무관	법제실 법제연구과 법제관	
	조서연	행정사무관	법제실 법제연구과 법제관	
	성재열	행정사무관	국회운영위원회 입법조사관	
	이중석	행정사무관	국회운영위원회 입법조사관	
	이창근	행정주사	국회운영위원회 입법조사관보	
	유미숙	부이사관	기획관리관실 기획담당관	국회 도서관
	송미경	서서사무관	의회정보실 정치행정자료과 정치행정1담당	국회 예산 정책처
	서세욱	서기관(임)	예산분석실 산업예산분석과장	
	김상우	행정사무관 (임)	사업평가국 사회사업평가과 사업평가관	국회 입법 조사처
	김준	입법조사 연구관	사회문화조사실 환경노동팀장	
	전진영	입법조사 연구관	정치행정조사실 정치의회팀 입법조사관	

### 3)국회개혁자문위원회의 의제 설정 활동

자문위원회는 최석원 前 공주대 총장을 위원장으로 하여 총 15명의 외부전문가로 구성되었다. 자문위원회는 각각 위원 7명이 포함된 2개의 분과위원회로 나누어 각 분과별로 국회 운영의 효율화를 위해 논의해야 할 의제를 탐색했다. 구체적으로, '국회운영제도 개선' 측면을 중점적으로 논의하는 제1분과위원회와 '입법지원기능 강화 등'에 대해 논의하는 제2분과위원회로 나뉘어졌다. 자문위원회는 2014년 7월 3일 발족 이후 총 5차례의 전체회의와 분과위원회별 총 9차례의 회의를 진행했다.

위헌결정에 대한 개선입법은 국회개혁자문위원회 제3차 전체회의에서 국회 업무 효율화를 위한 의제로 등장했다. 제2차 전체회의에서는 그동안 각 분과위원회 차원에서 진행되었던 국회 효율화를 위한 방안들을 위원장에게 보고했고, 이에 대한 자유로운 논의가 진행되었다. 제2차 전체회의를 기점으로 시작되는 2차 활동기간에 위원장은 "기존에 논의된 것 외에 다른 의제에 대해서도 논의할 것"을 제안했다.

제2차 전체회의 이후 공식적인 분과위원회 회의는 진행되지 않은 상태에서, 제3차 전체회의에서 실무지원단의 업무보고를 통해 그동안 논의되지 않은 새로운 의제들이 등장했고, '헌법재판소의 위헌결정에 대한 개선입법활동'은 그렇게 등장한 의제 중 하나였다. 해당 의제는 제1분과위원회에서 심도있게 논의하는 것으로 결정됨으로써 공식적인 정책 의제로 설정되었다.

## 2. 정책결정 단계

### 1) 국회개혁자문위원회의 자문위안 마련

‘헌법재판소의 위헌결정에 대한 개선입법활동’은 4번째 제1분과위원회 회의에서 처음으로 구체적으로 논의되었다. 논의는 ‘국회의 개선입법활동을 활성화할 수 있는 절차적 측면’ 중심으로 진행되었다. 당시 해당 사안과 관련하여 ①헌법재판소의 위헌결정 국회 송부제도의 근거규정을 현행 헌법재판소규칙이 아닌 국회법이나 헌법재판소법으로 하여 법률에 규정하여야 한다는 의견, ②헌법재판소의 위헌결정이 있을 때, 이를 의안으로 자동상정하여 위원회에서 다룰 수 있도록 해야 한다는 의견, ③헌법재판소에서 송부된 결정서등본을 소관 상임위원회에 회부하기보다는 법제사법위원회로 회부하는 것이 신속한 법정비에 도움이 될 것이라는 의견, ④헌법재판소 결정을 국회에 송부할 때, 헌법재판소가 위헌법률에 대한 개정의견을 첨부할 수 있도록 할 필요가 있다는 의견 등 다양한 견해가 논의되었다.

이후 5번째 제1분과위원회 회의에서도 이전 회의와 같은 문제점을 인식하고 해당 주제에 대한 논의를 진행했다. ①헌법재판소의 위헌결정에 대한 상임위 심사절차에서 전문위원의 검토보고를 구체적으로 체계화시킬 필요가 있다는 의견 ②검토보고와 대체토론만 실시할 것이 아니라 일반 의안과 같이 소위원회로 회부하여 심사하는 것을 검토할 필요가 있다는 의견 등이 제기되었다.

제1분과위원회 5번째회의에서 언급된 의견들은 그대로 자문위안에 명시되었다. 정 의장은 해당 내용을 포함한 국회개혁 자문위원회의 활



동 결과를 바탕으로 국회 효율화를 위한 개선방안을 담은 국회법 개정안을 '국회의장 의견제시' 형태로 국회운영위원회에 제출했다.<sup>12)</sup>

## 2) 상임위원회 및 본회의에서의 논의

자문위안은 2014년 12월 26일 국회의장 의견 제시의 형태로 국회운영위원회 소위원회에서 최초로 논의되었다. 다만, 해당 소위원회에서는 국회법 개정안을 소위원회 위원들에게 보고하는 것으로 마무리되었고, 내용에 대한 실질적인 논의는 2015년 5월 1일과 7월 9일에 열린 소위원회에서 이뤄졌다. 이후 7월 9일 국회운영위원회 전체회의에서 두 차례의 소위원회에서 합의된 내용들을 바탕으로 마련한 국회개혁에 관한 국회법 개정안이 국회운영위원회안으로 제안되었고, 해당 전체회의에서는 법률안의 내용에 대한 논의 없이 의결되어 법제사법위원회로 회부되었다.

2015년 7월 15일에 해당 내용에 대한 법제사법위원회 회의가 진행되었는데, 여기서도 상시 국회로 인한 업무 부담 등에 대해 중점적으로 논의되었으며, 헌법재판소의 위헌결정에 대한 국회의 개선입법활동에 대해서는 논의되지 않았다. 법제사법위원회 수석전문위원의 구두

---

12) 국회의장이 국회 소관 법률에 대해 의견을 제출하면 국회운영위원회 차원에서 이를 하나의 법률안으로 만드는 것이 관례적으로 이뤄지고 있다. 이는 「국회법」 제10조에 명시된 국회대표권·질서유지권·사무감독권에 기반한 관례라고 할 수 있겠다.

해당 안건은 본회의 의결을 이미 거친 사항이라는 점에서 여야 간 합의가 이미 있는 것으로 평가하고, 상시 국회 등 내용 상당수가 큰 이견 없이 상임위 심사 과정을 통과했다. 다만, 국회의원 체포동의안·의사일정 작성 기준 등 일부 내용이 의결안에 새롭게 포함되었다.

제안설명에 해당 내용이 언급되지 않았던 것도 당시 국회의원 및 국회사무처의 해당 내용에 대한 관심이 높지 않았던 것을 알 수 있는 근거가 된다고 하겠다.

법제사법위원회의 의결까지 신속하게 진행되었음에도 불구하고, 해당 법률안은 본회의 의결 단계에서 막히게 되었다. 법률안 내용 중 '상시 청문회'에 대해 당시 여당인 새누리당이 국정 활동의 저해를 이유로 반대 의견을 피력했기 때문이다. 따라서 2015년 정기회 및 국정감사 등 주요 일정에 대한 원활한 합의를 진행하기 위해 여야는 해당 국회법을 이번 본회의에 상정하지 않기로 합의했다. 그 후, 2016년 5월 19일에 해당 법률안이 본회의에서 의결되었다. 다만, 해당 의결안에 대해 대통령이 '시행령에 대한 국회의 통제 권한 강화'를 이유로 재의요구를 함에 따라 법률안이 제19대 국회에서 최종 공포되지 못하고 폐기되는 상황이 발생하게 되었다.

이후 제20대 국회에서 2016년 12월 1일에 해당 내용을 의결했다. 이 때, 상시국회 등 당시 자문위원회에서 검토한 내용들은 일부 체계·자구가 수정된 것 외에는 특별한 변화 없이 의결안에 포함되어있었다. 물론 국회의 개선입법활동에 관한 내용도 그대로 통과되었다.

< 표 6-1 : 2016. 11. 12. 국회운영위원회 산하 소위원회 회의록 >

○ 소위원장 김도읍

제가 말씀을 드리겠습니다.

지금 18페이지 '8월 임시회 명문화'부터 25페이지 '헌법재판소의 위헌 결정에 대한 국회 후속절차 도입'까지는 19대 때 여기 운영위 소위원회와 운영위 전체회의에서 통과가 됐었습니다. 다만 그 당시에..... 올 초지요? 그 당시에 우리 국회에서 시행령에 대한 국회 통제권한을 강화하는 안이 이 개정안하고 같이 국회를 통과하면서 대통령의 재의 요구가 있었고, 그래서 이것이 같이 통으로 폐기가 되었던 안이라는 것을 참고로 말씀드리겠습니다.

이 안에 대해서는 여야가 다소의 토론은 있었지만 큰 이견 없이 그 당시 19대 운영위에서는 통과되었다는 말씀도 드립니다.

그러면 8월 임시회 명문화에 대해서는 위원님들 이견이 없으십니까?

( 예 하는 위원 있음)

이견이 없으시면 의견이 모아진 것으로 판단하고 5항으로 넘어가겠습니다.

### 제 3 절 : 다중흐름모형을 통한 진행 과정 비교분석

#### 1. 다중흐름모형을 통한 '국회 프로세스 효율화' 과정 분석

##### 1) 문제의 흐름

국회에서의 의정 활동에 대한 문제 제기는 지속적으로 있어왔다. 그 중 주된 문제제기는 예산안 의결의 지연·민생법안의 처리 지연 등 국회 업무 처리의 비효율성 측면이었다. 실제 국회의 의사일정이 교섭단체 간의 협의로 진행하던 당시에는 법률안 심사가 시급함에도 불구하고 회의 일정이 잡히지 않아 상당량의 법률안이 계류되는 상황이 자주 발생했다. 이는 국회 대수가 바뀌면서 의안 발의수가 빠른 속도로 증가한다는 점을 고려할 때 더욱 심각한 문제로 다가왔다.

또한, 당시 세월호 참사의 원인에 대한 지적 중 하나로, '선박 안전 등 관련 제도를 변화시키기 위해 필요한 제·개정 법률안이 국회에 장기간 계류되어 제도가 제 때 개선되지 못했다'는 내용이 대두되었다. 이는 국회의 의안 심사에 대한 효율성 개선의 필요성 논의를 본격화하는 계기가 되었다. 세월호 참사가 후술하는 것처럼 '공적 부문 전반의 변화'라는 정치적 압박을 야기한 것도 있었지만, 이에 더하여 그동안 고수해왔던 국회의 프로세스에 대해서도 진단하게 된 계기가 된 것이다.

## 2) 정치의 흐름

‘제19대 후반기 국회의장의 선출’은 그 자체로 의미있는 정치적 변동으로 볼 수 있으며, 특히 국회 내부적 사안을 변화시키는 것과 관련해서는 상당히 큰 정치적 충격에 해당한다. 세월호 참사로 인한 공적 부문 전반에 대한 쇄신 요구에 대해 정 의장은 ‘국회의 효율화’를 타개책으로 내세웠고, 이는 국회 내에서 긍정적으로 인식되었다. 이후 정 의장이 ‘국회의 수장’으로서 행사한 적극적인 추진력과 결합하여 강력한 정치의 흐름이 형성되었다.

정 의장은 ‘국회 쇄신의 필요성 및 추진 방향’에 대한 직·간접적 메시지를 지속적으로 제공함으로써 정치적 분위기를 환기시켰다. 정 의장은 국회의장 후보 당시에도 ‘국회 쇄신’을 추진하겠다고 주장했으며, 당선 후 취임사에서는 국회 쇄신을 위한 방안을 강구하는 자문위원회를 발족하겠다고 명시했다. 이후 2014년 제329회 정기회 개회사에서 정 의장은 ‘세월호 특별법’의 신속한 처리 요구를 하면서 국회의 효율화 필요성을 간접적으로 강조했고, 개회사에 등장한 ‘상시국회와 요일제국회 운영’은 국회의 효율화를 위한 개선 사항으로 정 의장이 지속적으로 언급한 방안이었다. 또한, 정 의장은 국회개혁자문위원회의 발족 및 결과보고서 제출에 대해서도 보도자료 제공을 통해 적극적으로 홍보했다.

## 3) 대안의 흐름

정 의장은 ‘상시국회’, ‘입법보좌기관의 기능 확대’ 등 국회 쇄신에 대한 개략적인 방향성은 제시했으며, 이에 대한 대안으로서의

구체화는 '국회개혁자문위원회'와 담당 상임위원회인 '국회운영위원회'에서 이뤄졌다. 즉, 정 의장은 국회의 효율화를 위해 국회 제도 전반에 대한 변화가 필요하다고 생각하고 포괄적인 정책의제를 제시한 것이었다면, 국회개혁자문위원회는 국회의 효율화를 위해 어떠한 부분의 개선이 필요한지에 대한 구체적인 정책의제 설정과 이를 실현하기 위한 정책대안 구상 역할을 수행했으며, 국회운영위원회는 이러한 과정을 거쳐 마련된 정책대안에 대해 다각도로 검토하는 역할을 수행했다고 할 수 있다.

#### 4) '정책의 창'의 형성 과정

'국회 프로세스의 효율화'을 위한 「국회법」 개정은 정치의 흐름의 주도 하에 '정책의 창'이 열리게 되었다. 당시 정치의 흐름을 적극적으로 형성한 정 의장은 '정책의 창'이 열릴 당시 도입되어야 할 대안이 마련되어있어야 한다는 생각을 가지고 있었고, 이에 따라 '대안의 흐름'을 주도할 정책활동가인 '국회개혁자문위원회'를 발족하여 정책의 도입이 성공적으로 이뤄질 수 있도록 하였다. 즉, 해당 사례는 '정치의 흐름'과 '대안의 흐름'이 유사한 템포로 형성되어 '정책의 창'이 만들어짐에 따른 정책 도입의 기회가 적절하게 활용된 사례로 볼 수 있겠다.

## 2. 다중흐름모형을 통한 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2 도입과정 분석

### 1) 문제의 흐름

헌법재판소의 위헌결정에 대한 국회의 개선입법활동은 여타 '국회 쇄신' 요구와 달리 국민적인 관심이 상대적으로 적었다. 앞에서 언급한 바와 같이, Lowi(1964, 1972)의 정책유형론을 기준으로 보면, 국회의 개선입법활동은 '구성정책'으로서, 그 내용상 강한 정책대상집단이 형성되지 않는다. 따라서 다른 정책들과 달리 국회의 이러한 역할의 필요성에 대해 집단적인 목소리를 내는 경우가 드물었다. 학계에서도 국회의 개선입법활동 활성화를 주요 의제로 다루는 경우는 찾아보기 어려웠다.

### 2) 정치의 흐름

국회의 개선입법활동에 대한 정치적 흐름은 그 자체로 형성되었다기보다는 '국회 프로세스 효율화'에 대한 정치적 흐름에 포함되어 형성되었다고 할 수 있다. 즉, '국회개혁자문위원회'에서 국회 활동 개선을 위한 방안으로 해당 내용을 제시하면서 국회의 개선입법활동도 '국회 프로세스 효율화' 패키지의 일환으로 묶이면서 같이 진행된 것이다. 이는 정책활동가가 특정 사안을 정책선도자의 목표에 대한 '대안'으로 제시함에 따라 해당 사안이 기존의 정치의 흐름에 '편승'하게 된 양상으로 볼 수 있겠다.

헌법재판소 위헌결정에 대한 개선입법활동은 국회개혁자문위원

회 제3차 전체회의에서 국회 업무 효율화를 위한 의제로 등장했다. 제2차 전체회의에서는 그동안 각 분과위원회 차원에서 진행되었던 국회 효율화를 위한 방안들을 위원장에게 보고했고, 이에 대한 자유로운 논의가 진행되었다. 제2차 전체회의를 기점으로 시작되는 2차 활동기간에 위원장은 “기존에 논의된 것 외에 다른 의제에 대해서도 논의할 것”을 제안했다.

제2차 전체회의 이후 공식적인 분과위원회 회의는 진행되지 않은 상태에서, 제3차 전체회의에서 실무지원단의 업무보고를 통해 그동안 논의되지 않은 새로운 의제들이 등장했고, ‘헌법재판소의 위헌결정에 대한 개선입법활동’은 그렇게 등장한 의제 중 하나였다. 해당 의제는 제1분과위원회에서 심도있게 논의하는 것으로 결정됨으로써 공식적인 정책 의제로 설정되어 ‘국회 프로세스 효율화’를 위한 다양한 방안과 한 배를 타게 되었다..

### 3) 대안의 흐름

‘헌법재판소의 위헌결정에 대한 개선입법활동’은 4번째 제1분과위원회 회의에서 처음으로 구체적으로 논의되었다. 논의는 ‘국회의 개선입법활동을 활성화할 수 있는 절차적 측면’ 중심으로 진행되었다. 당시 해당 사안과 관련하여 ①헌법재판소의 위헌결정 국회 송부제도의 근거규정을 현행 헌법재판소규칙이 아닌 국회법이나 헌법재판소법으로 하여 법률에 규정하여야 한다는 의견, ②헌법재판소의 위헌결정이 있을 때, 이를 의안으로 자동상정하여 위원회에서 다룰 수 있도록 해야 한다는 의견, ③헌법재판소에서 송부된

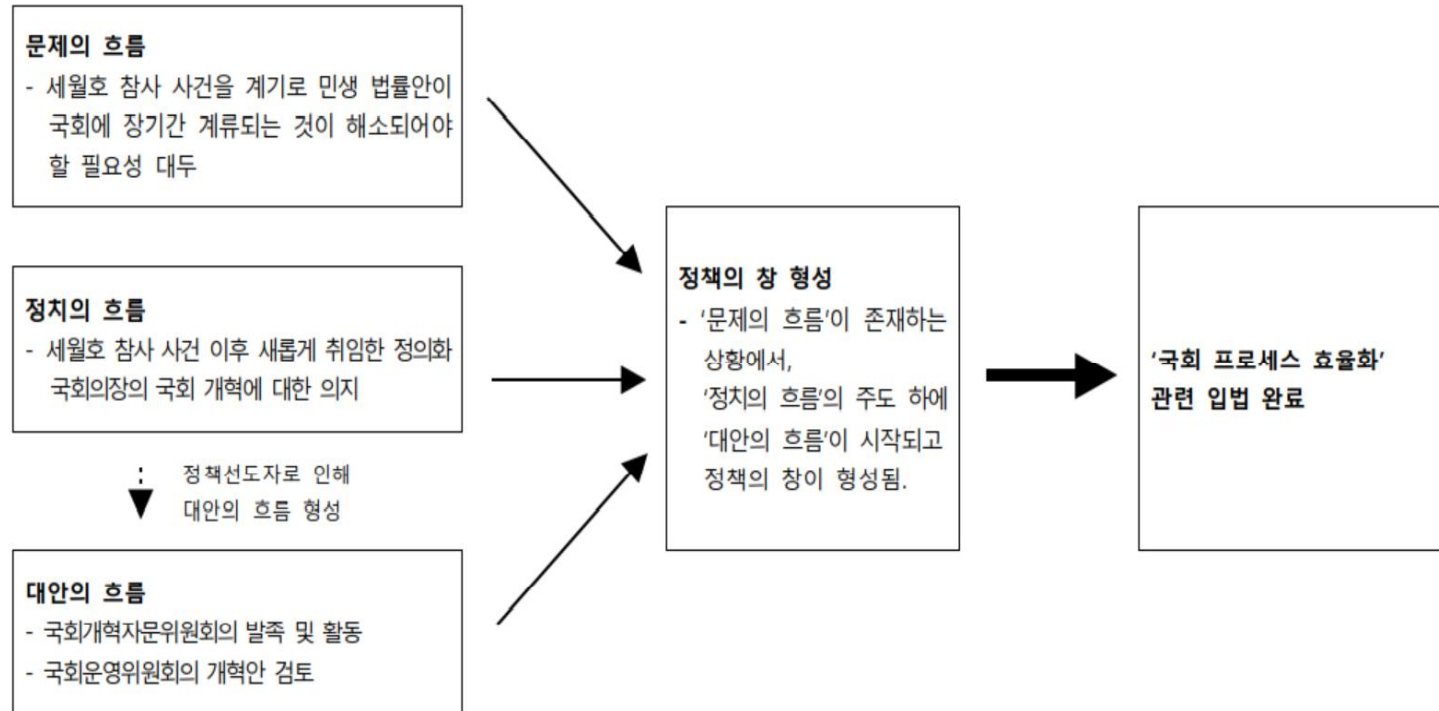


결정서등본을 소관 상임위원회에 회부하기보다는 법제사법위원회로 회부하는 것이 신속한 법정비에 도움이 될 것이라는 의견, ④ 헌법재판소 결정을 국회에 송부할 때, 헌법재판소가 위헌법률에 대한 개정의견을 첨부할 수 있도록 할 필요가 있다는 의견 등 다양한 견해가 논의되었다.

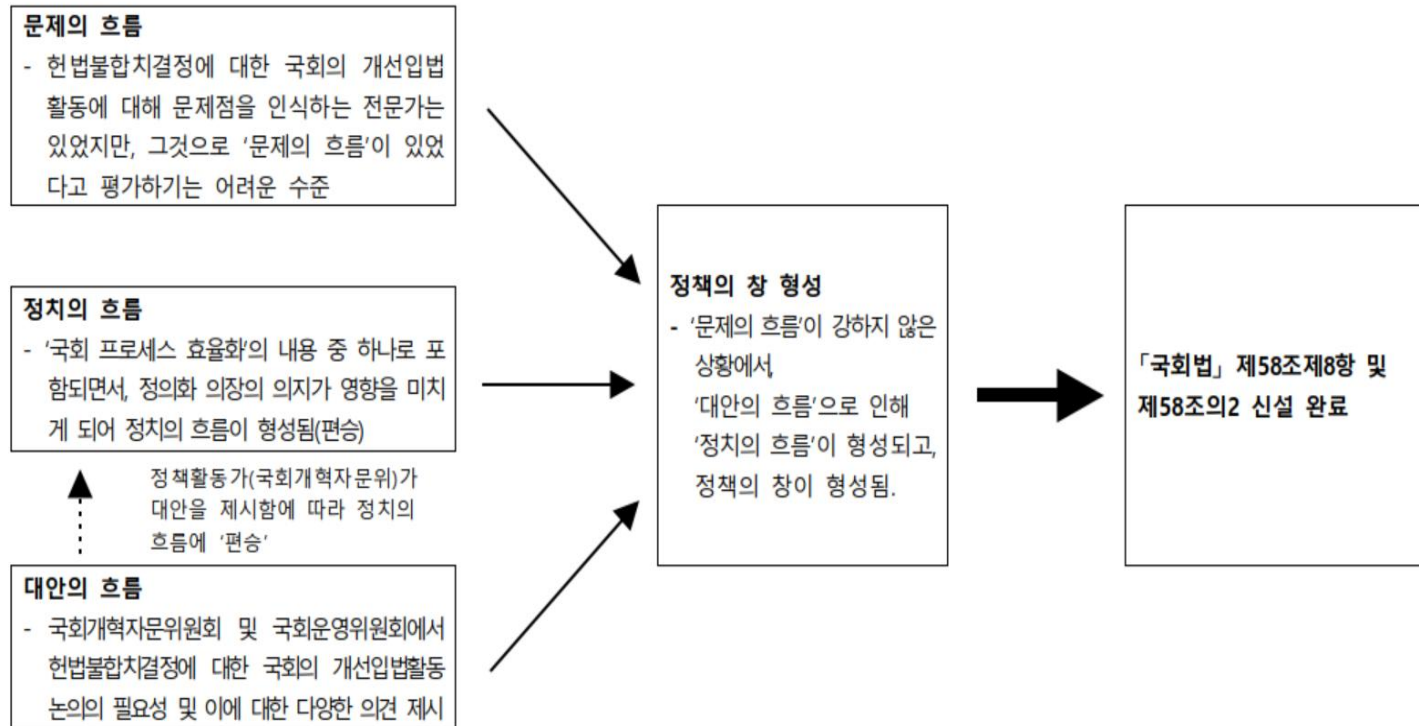
이후 5번째 제1분과위원회 회의에서도 이전 회의와 같은 문제점을 인식하고 해당 주제에 대한 논의를 진행했다. ①헌법재판소의 위헌결정에 대한 상임위 심사절차에서 전문위원의 검토보고를 구체적으로 체계화시킬 필요가 있다는 의견 ②검토보고와 대체토론만 실시할 것이 아니라 일반 의안과 같이 소위원회로 회부하여 심사하는 것을 검토할 필요가 있다는 의견 등이 제기되었다. 5번째 제1분과위원회 회의에서 언급된 의견들은 그대로 자문위안에 법조문의 형식으로 반영되었다.

이후 국회운영위원회에서는 2차례에 걸친 소위원회 회의에서 ‘국회 프로세스 효율화’의 방안에 대해 다뤘지만, ‘헌법재판소 위헌 결정에 대한 국회의 개선입법활동’은 상대적으로 적은 비중으로 다뤄졌다. 2월 24일 회의 당시에는 해당 의제가 안건으로 등장하지 않았고, 5월 1일 및 7월 9일 회의 당시에도 국회법 개정안에 해당 내용을 다루는 취지에 대한 수석전문위원의 설명이 있는 후 상임위원들이 취지에 공감하여 내용을 통과시켰을 뿐, 그 취지의 실질적 작동 가능성에 대한 심도 있는 논의는 이뤄지지 않았다. 소위원회의 논의는 상대적으로 정 의장이 예전부터 강조해왔던 ‘상시 국회’, ‘청문회 활성화’ 등에 초점이 맞춰져있었다.

<그림 2-1 : '국회 프로세스 효율화'에 대한 정책의 창 형성 양상>



<그림 2-2 : 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2에 대한 정책의 창 형성 양상>



### 3. 비교분석을 통한 가설 검증 결과

1) 정치적 환경과 정책활동가의 적극적인 활동이 결합한 결과로서의 '정책의 창 : 가설1과 가설2의 검증

앞에서 언급한 바와 같이, 비록 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2는 정 의장이 국회의장 취임사 등에서 언급하는 '국회 프로세스 효율화'의 주된 방안에 관한 내용은 아니었지만, 국회개혁자문위원회에서 해당 내용을 의제로 다룸에 따라 국회 효율성 개선을 위한 '정책 번들(Bundle)'에 포함되게 되었다. 따라서, 헌법재판소의 위헌결정에 대한 국회의 개선입법활동도 정 의장의 적극적인 영향력 행사로 인해 국회에서 본격적으로 다뤄지게 된 것이다.

이러한 결과는 과거 헌법재판소의 위헌결정에 대한 국회의 개선입법활동에 대해 일부 의원이 법률안을 발의했음에도 해당 내용에 대해 제대로 논의되지 않은 것과 비교할 수 있다. 제17대 국회에서는 최규식 의원이 해당 내용에 대한 「국회법」 개정안을 발의한 바 있고, 제18대 국회에서는 우윤근 의원이 해당 내용에 대한 「국회법」 개정안을 발의한 바 있다. 그러나 두 법률안 모두 국회운영위원회에 상정되지 못하고 임기 만료로 인해 폐기되었다. 내용에는 차이가 있지만, 모두 헌법재판소의 위헌결정에 따른 국회의 입법활동을 신속하게 하려는 취지 하에 발의되었다. 심지어 제19대 국회 초반기에도 해당 내용이 발의된 바 있다. 박민수 의원이 해당 내용에 대해 2013년 12월 4일에 발의한 바 있는데, 법률안이 국회운영위원회에 상정된 후 소위원회 회의에서 한동안 다뤄지지

않았다. 이후 정의화 의장이 제안한 「국회법」 개정안에 해당 내용이 포함되어 다뤄지게 되면서 박민수 의원안도 병합하여 다뤄지게 되었다.

이를 통해 알 수 있듯이, 헌법재판소의 위헌결정에 대한 국회의 개선입법활동은 대중과 국회로부터 큰 관심을 가지지 못하는 의제였다. 하지만 앞에서 언급한 세월호 참사로 인한 국회 쇄신 요구, 정의장의 정책선도자로서의 영향력 행사는 이러한 상황을 극복하여 해당 주제를 국회 쇄신을 위한 논의 테이블에 올려놓게 할 수 있었다.

## 2) 대안의 미성숙으로 인한 불완전한 정책 도입 : 가설3의 검증

‘상시 국회’ 등 주요 ‘국회 프로세스 효율화’ 방안과 달리, 헌법재판소의 위헌결정에 대한 국회의 개선입법활동에 대해서는 대안 탐색 활동이 활발하게 이뤄지지 못했다. 정 의장이 국회의장으로 당선될 당시, 당선인사에서 국회개혁자문위원회를 설치하겠다는 내용과 더불어, “올해 정기국회 개회 전까지 의원님들께 그 결과를 보고 드리겠다”고 언급했다. 국회개혁자문위원회가 7월 3일 발족되었다는 점을 고려할 때, 정 의장이 공표한 날짜까지 2개월 남짓한 기간밖에 없었다. 비록 국회개혁자문위원회의 7월 3일 발족 당시 11월까지 활동기한을 정하기는 했지만, 그 자체가 긴 기간이 아닐 뿐더러, 자문위원회는 의장이 명시한 기간을 최대한 준수하여 국회 쇄신을 위한 자문위원회 안을 신속하게 만들어야 한다는 압박감을 느끼고 있었다. 이러한 분위기는 자문위원회 회의에서도 빈번하게 언급된다.

< 표 7-1 : 국회개혁자문위원회 회의록 중 '활동기간'과 관련된 내용>

<p><b>국회개혁자문위원회 제1차 전체회의 중 개진된 의견('14. 7. 3.)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자문위원회 활동 기간이 짧은 편이므로, 9월 초까지 의장님께 자문위원회의 논의 방향과 함께 실현 가능한 방안을 몇 가지라도 먼저 제시할 필요가 있다는 의견</li> <li>- 활동 기간이 비교적 짧은 점을 감안하여 주제에 대한 선택과 집중이 필요하다는 의견</li> </ul>
<p><b>국회개혁자문위원회 제1분과위원회 제1차 회의 중 개진된 의견('14. 7.23.)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실현 가능한 방안은 구체적인 개선안을 제시하여 관철되도록 노력하고, 단기에 실현이 불가능한 방안은 자문위원회가 방향을 제시하는 수준으로 결론을 도출할 필요가 있다는 의견</li> </ul>

이러한 시간적 제약이 있는 상황에서, 정 의장이 강조하는 '상시 국회' 등 일부 방안에 대해 집중적으로 논의하고, 그 외의 안건에 대해서는 상대적으로 힘을 빼는 식의 논의가 이뤄질 수 밖에 없었다. 자문위원회 제3차 전체회의 말미에 실무지원단장이 "의장님이 역점을 두신 분야가 예측가능한 국회를 만드는 것"이라고 언급한 것에서도 알 수 있듯이, 정 의장이 구상하는 국회 개혁의 역점은 '예측가능성 제고를 통한 국회 프로세스의 효율성 개선'이었고, 이 외의 내용들은 상대적 중요성이 높지 않게 여겨진 것이다.

게다가 앞에서 언급한 것처럼, '헌법재판소의 위헌결정에 대한 국회의 개선입법활동'은 국회개혁자문위원회 위원들이 의지를 가지고 의제를 설정한 것이 아닌, 산하 실무지원단에서 의제를 선별

하여 올린 것으로서 자문위원들의 관심도 상대적으로 크지 않은  
정황적 요소가 있었다.

실제로, 수 차례의 자문위 회의를 통해 해당 사안에 대한 논의  
가 이루어졌지만, 위헌결정에 대한 국회 차원의 심사 절차를 실질  
적으로 신속하게 하는 내용에 대해서는 심도있는 논의가 상대적으  
로 충분히 이뤄지지 않았다. 당시 자문위안으로 제기된 '상임위원  
회 심사절차 신설' 부분은 상임위원회 위원들에게 소관 법률에 대  
한 위헌결정·헌법불합치결정의 내용에 대해 인식시켜주는 차원일  
뿐, 일반적인 법률안에 대한 심사절차와 비교할 때 해당 법률안에  
대한 심사를 신속하게 하는 별도의 내용은 규정되어있지 않다. 즉,  
헌법재판소의 결정에 대한 국회의원의 '인식적 측면'에 대해서만  
개선방안을 마련한 것일 뿐, 이를 심사하는 과정에 대한 실질적인  
고민은 부족했다고 할 수 있다.

실무적인 부분에 대한 논의가 부족했다는 점은 「국회법」 제58조  
제8항 및 제58조의2의 신설 당시 유관기관인 헌법재판소와의 상  
호 의견 교환이 이뤄지지 않았다는 점에서도 찾아볼 수 있다. 위  
헌결정된 법률에 대한 국회의 개선입법활동이 보다 효과적으로 이  
뤄질 수 있도록 하는 방안을 탐색하기 위해서는 유관기관의 의견  
을 수렴하는 것이 바람직하다. 그럼에도 불구하고, 헌법재판소 실  
무자에 따르면 해당 주제를 논의할 당시 헌법재판소에 대해 공식  
적인 의견조회를 한 적이 없었다. 이는 국회의 개선입법활동에 대  
해 '국회의원의 인식적 측면'에 대해서만 접근할 뿐, 유관기관과의  
협력 등 실무적으로 이뤄지는 과정에 대한 심층적 고찰이 부족했

다는 것을 의미한다.

추가적으로, 제20대 국회에서는 실무적인 논의를 할 수 있는 시간적 여유가 있었음에도 정책 내용에 대한 심도 있는 검토가 이뤄지지 못했다. < 표 6-1 >의 회의록을 살펴보면 '제19대 국회에서 통과되었다'는 것을 이유로 소위원회에서 내용을 그대로 통과시켰다. 물론 정 의장 또한 국회의 개선입법활동에 대해 적극적인 의지가 크지 않았지만, 제20대 국회에서는 해당 국회법 개혁안에 대해 적극적으로 추진할 정책활동가인 정 의장이 아예 없는 상황이어서 내용에 대한 발전적 검토 없이 통과되었을 것으로 보인다.

한편, 제20대 국회에서 처리한 헌법불합치 결정의 대상이 된 법 조항에 대한 제·개정 법률안의 심의 과정에 대해 살펴본다면 국회의 개선입법활동이 보다 활성화되기 위한 원인을 보다 적절하게 진단할 수 있었을 것으로 보인다. <표 3-1>을 살펴보면, 총 4개의 법률안이 헌법불합치결정 주문에 명시한 입법시한을 초과하여 법률안 제·개정이 이뤄졌는데, 그 중 3개 법률안의 경우, 헌법불합치결정이 있고 나서 3개월 내에 국회의원의 개별 발의가 이뤄져 헌법재판소의 결정과 관련 법률안 발의 간의 시점은 크게 괴리되지 않았다는 점을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고, 상임위원회 차원의 논의가 종료되고 의견이 종합된 대안이 만들어지는 시점과 본회의 의결 시점이 상당히 늦어짐에 따라 헌법재판소가 결정주문에 명시한 입법시한을 준수하지 못하게 된 것이다. 즉, 국회의 개선입법활동이 제대로 이뤄



지지 않는 것의 원인은 법안 발의 이후 단계에서의 논의의 신속성에서 찾아야했다는 것이다.

이러한 특성은 상임위원회에서의 안건 의결 과정에서 찾아볼 수 있는 경향에 기인한다. 비록 「국회법」에서는 상임위원회의 안건 의결 요건으로 과반수의 찬성을 명시하고 있지만<sup>13)</sup>, 안건을 의결 또는 부결하는 선택지 외에 '다음 회의에서 논의하고, 이번 회의에서는 보류하는' 경우도 고려해야 한다. 다시 말해, 특정 안건에 대해 과반수가 동의하더라도 소수 의원이 이를 반대하는 경우, 상임위원회는 해당 안건을 '과반수가 동의한다'는 이유만으로 바로 통과시키지 않고, "원만한 의사 진행을 위해"라는 명목으로 심사를 보류한다. 다만, 당론적 차원에서 적극적으로 추진하고 있는 안건이거나 국민적 요구가 강한 안건 등의 경우에는 이러한 경향이 없는 경우가 많다. 이러한 양상이 발생하는 이유는 ①안건을 의결하는 것에 대해 상임위원회 위원에게 강제성 또는 책임을 부여하는 장치가 없다는 점 ②특정 국회의원의 반대 의견을 묵살하는 것에 대한 정치적 부담 등이 있겠다.

이렇게 안건에 대해 보류되는 양상이 발생하는 상황을 해소하기 위해서는 상임위원회에 부의된 안건의 심사 시점에 대한 제도적 강제성을 부여하여 상임위원회 위원의 책임성을 제고하는 방법이 필요하다. 2012년에 도입된 국회선진화법 중 '패스트트랙'이

---

13) 「국회법」 제54조(위원회의 의사정족수·의결정족수) 위원회는 재적위원 5분의 1 이상의 출석으로 개최하고, 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

그러한 사례 중 하나이다<sup>14)</sup>.

- 14) 「국회법」 제85조의2(안건의 신속 처리) ① 위원회에 회부된 안건(체계·자구 심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 안건을 포함한다)을 제2항에 따른 신속처리대상안건으로 지정하려는 경우 의원은 재적의원 과반수가 서명한 신속처리대상안건 지정요구 동의(動議)(이하 이 조에서 "신속처리안건 지정동의"라 한다)를 의장에게 제출하고, 안건의 소관 위원회 소속 의원은 소관 위원회 재적의원 과반수가 서명한 신속처리안건 지정동의를 소관 위원회 위원장에게 제출하여야 한다. 이 경우 의장 또는 안건의 소관 위원회 위원장은 지체 없이 신속처리안건 지정동의를 무기명투표로 표결하되, 재적의원 5분의 3 이상 또는 안건의 소관 위원회 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한다.
- ② 의장은 제1항 후단에 따라 신속처리안건 지정동의가 가결되었을 때에는 그 안건을 제3항의 기간 내에 심사를 마쳐야 하는 안건으로 지정하여야 한다. 이 경우 위원회가 전단에 따라 지정된 안건(이하 "신속처리대상안건"이라 한다)에 대한 대안을 입안한 경우 그 대안을 신속처리대상안건으로 본다.
- ③ 위원회는 신속처리대상안건에 대한 심사를 그 지정일부터 180일 이내에 마쳐야 한다. 다만, 법제사법위원회는 신속처리대상안건에 대한 체계·자구 심사를 그 지정일, 제4항에 따라 회부된 것으로 보는 날 또는 제86조제1항에 따라 회부된 날부터 90일 이내에 마쳐야 한다.
- ④ 위원회(법제사법위원회는 제외한다)가 신속처리대상안건에 대하여 제3항 본문에 따른 기간 내에 심사를 마치지 아니하였을 때에는 그 기간이 끝난 다음 날에 소관 위원회에서 심사를 마치고 체계·자구 심사를 위하여 법제사법위원회로 회부된 것으로 본다. 다만, 법률안 및 국회규칙안이 아닌 안건은 바로 본회의에 부의된 것으로 본다.
- ⑤ 법제사법위원회가 신속처리대상안건(체계·자구 심사를 위하여 법제사법위원회에 회부되었거나 제4항 본문에 따라 회부된 것으로 보는 신속처리대상안건을 포함한다)에 대하여 제3항 단서에 따른 기간 내에 심사를 마치지 아니하였을 때에는 그 기간이 끝난 다음 날에 법제사법위원회에서 심사를 마치고 바로 본회의에 부의된 것으로 본다.
- ⑥ 제4항 단서 또는 제5항에 따른 신속처리대상안건은 본회의에 부의된 것으로 보는 날부터 60일 이내에 본회의에 상정되어야 한다.
- ⑦ 제6항에 따라 신속처리대상안건이 60일 이내에 본회의에 상정되지 아니하였을 때에는 그 기간이 지난 후 처음으로 개의되는 본회의에 상정된다.
- ⑧ 의장이 각 교섭단체 대표의원과 합의한 경우에는 신속처리대상안건에 대하여 제2항부터 제7항까지의 규정을 적용하지 아니한다.

## 제 4 절 : 소 결

정 의장이 추진한 '국회 프로세스 효율화'를 위한 「국회법」 개정은 성공적으로 이뤄졌다. 정 의장이 주도한 정치의 흐름에 의해 '정책의 창'이 형성되었고, 그 취지를 효과적으로 달성할 수 있는 대안이 국회개혁자문위원회의 숙의 과정을 통해 형성됨으로써 대안의 흐름도 알맞게 형성된 상태로 '정책의 창'이 닫히며 도입이 마무리되었다.

그에 반해, 헌법재판소의 위헌결정에 대한 국회의 개선입법활동은 정치의 흐름으로 인해 '정책의 창'이 열렸음에도 불구하고, ① 대안 검토 기간의 부족 ②정 의장 및 자문위원회의 상대적 관심 부족으로 인해 대안의 흐름이 충분한 수준으로 형성되지 못했다. 게다가, 제20대 국회에서 대안 검토 기간이 있었음에도 불구하고 ③ 정책선도가인 정 의장의 부재에 따라 정책 내용에 대한 숙의가 이뤄지지 못한 것도 '대안의 흐름'이 성숙되지 못하게 된 원인이라고 할 수 있겠다.

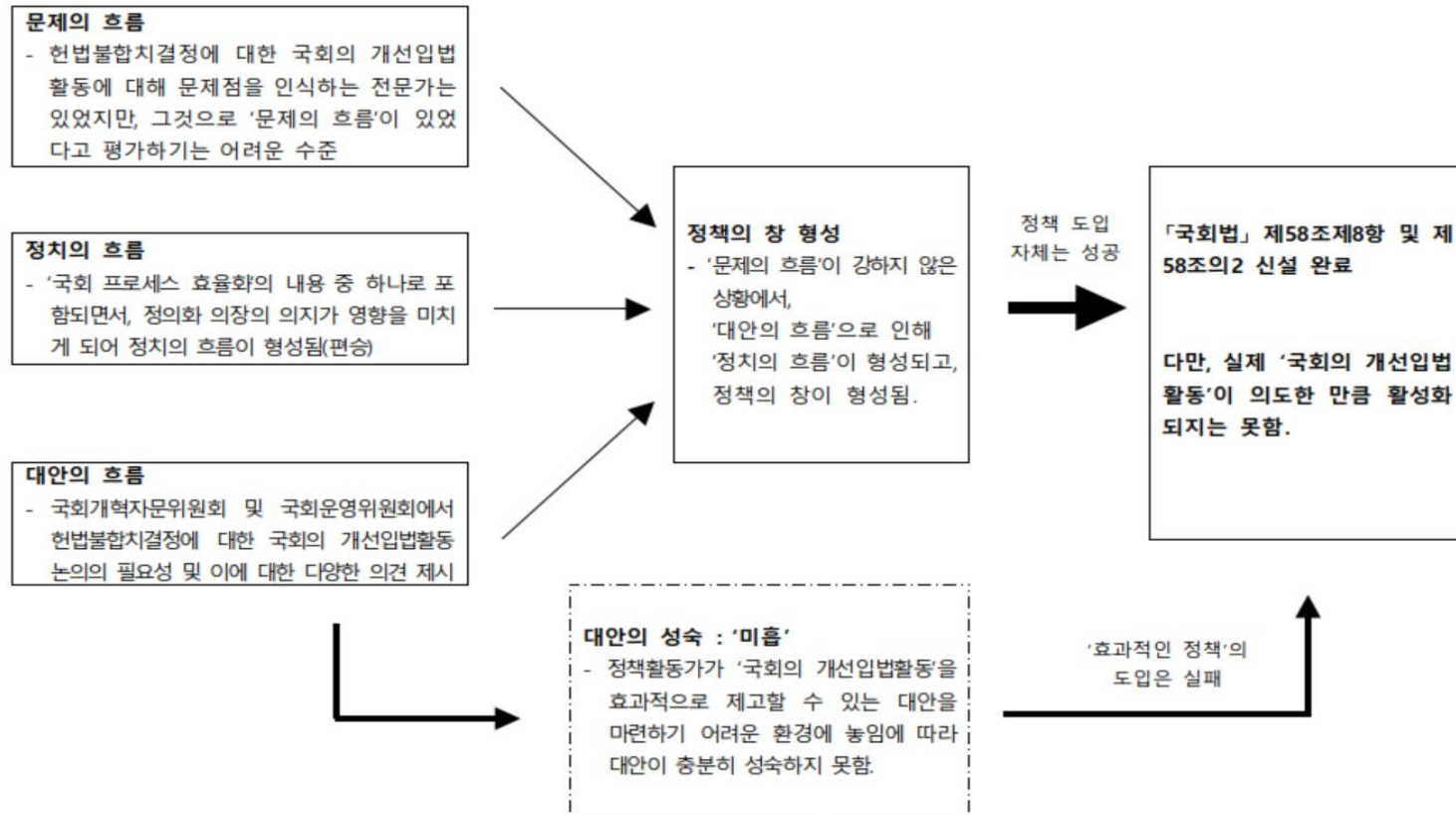
그 결과 국회의 개선입법활동을 보다 효과적으로 활성화시킬 수 있는 다양한 방안이 도입될 기회였음에도 불구하고, 이미 이뤄지고 있는 활동 내용을 법제화하거나 개선입법활동에 대한 전문지식 지원과 같은 부수적인 측면에만 초점을 맞추었고, 개선입법활동 절차 전반에 대한 포괄적이고 심도 있는 정책이 도입되지는 못했다.

앞에서 언급한 바와 같이, 국회의 개선입법활동이 가지는 내용

적 특성상 그 중요성이 충분히 큼에도 불구하고 특정 집단이 결집하여 해당 정책의 도입을 강력히 추진하는 경우가 드물다. 이러한 점을 고려할 때, 해당 정책의 도입을 위한 '창'이 어려운 기회를 통해 열렸음에도 불구하고 보다 체계적이고 실무적인 대안이 강구되지 못한 것은 아쉽다고 평가할 수 있겠다.

구체적으로, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 내용은 국회의 개선입법활동이 보다 활성화되지 못한 원인에 대해 제대로 진단하지 못한 채 이뤄졌다고 보인다. 의안의 계류로 인한 신속한 제도 개선이 이뤄지지 않는 지적처럼, 국회의 개선입법활동이 제대로 이뤄지지 않는 것에 대해서도 '신속성'에 보다 초점을 맞춰 판단하는 것이 필요했다. 그럼에도 불구하고 국회의 개선입법활동 절차를 신속하게 하는 내용은 없었다. 헌법불합치결정의 대상이 되는 법률을 헌법재판소가 제시한 기간 내에 국회가 개정해야할지 여부에 대한 가부 결정을 신속하게 하는 것이 '적절한 수준의 국회 개선입법활동'의 최소한의 마지노선이라 할 수 있지만 그에 대해 다루지도 않았다. 앞서서도 언급했지만, 제20대 국회에서 처리한 헌법불합치 결정의 대상이 된 법 조항에 대한 제·개정 법률안의 심의 과정에 대해 살펴본다면 이러한 원인을 충분히 파악할 수 있었음에도 불구하고, 이를 고려한 대안의 탐색은 충분히 이뤄지지 못했다고 보인다.

<그림 3 : 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 낮은 효과성과 관련한 정책 도입 과정>



## 제 5 장 연구를 통한 제언

헌법재판소의 위헌결정에 대한 국회의 개선입법활동은 입법부가 입법환경의 안정화 및 이를 통한 공익 증진을 위해 적극적으로 수행해야 하는 의무이다. 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 신설은 이러한 의무 수행을 헌법재판소와 국회 간의 유기적인 시스템 하에서 보다 적극적으로 이루어질 수 있도록 하는 장치가 될 수 있었다.

그러나 해당 내용은 정의화의 '10대 국회 개혁방안'의 일부로 포함되어 '정치의 흐름' 주도 하에 신설되었고, 그 과정에서 국회의 개선입법활동이 실질적으로 작동하기 위한 방안에 대한 검토는 소홀했다. 정책선도가인 정의화 의장이 '정책의 창'을 '10대 국회 개혁방안' 도입을 통해 닫는 과정에서, 국회의 개선입법활동이 미흡하게 논의된 것과 관련하여 정책결정자들이 '대안의 흐름'을 적극적으로 만들지 않은 것은 이러한 결과의 하나의 원인이라고 할 수 있다. 즉, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2의 형해화는 '대안의 흐름'이 '정치의 흐름'을 따라가지 못한 상태에서 제도가 신설된 결과라고 할 수 있겠다.

이러한 연구결과는 향후 '입법과정을 거치고 있는 특정 법률안이 실질적인 기능을 할 수 있을지'에 대한 하나의 판단기준으로 활용될 수 있다. 즉, 어떠한 제도를 위한 법률안의 제·개정 과정이 '문제의 흐름'보다는 '정치의 흐름'의 주도로 이루어지고, 그 과

정에서 제도 도입의 신속성 등이 과하게 강조되는 나머지 법률안 입안 과정이 지나치게 빠른 속도로 이루어짐에 따라 '대안의 흐름'이 충분히 형성되지 못하는 상황이라면, 「국회법」 제58조제8항 및 제58조의2처럼 형식적인 입법이 이루어질 가능성이 높다고 볼 수 있는 것이다. 정책활동가는 이러한 기간의 필요성을 인정하고 오랜 기간 '정책의 창'이 닫히지 않도록 지속적인 관심 표명과 영향력 행사를 할 필요가 있다.

나아가, '정치의 흐름'이 특정 법률안의 입법활동을 주도하는 상황에서 일부 정책결정자가 그 내용적 측면에 대한 면밀한 진단의 필요성을 제기하는 등 '대안의 흐름'을 활성화시킨다면, 신설된 법률이 문제 해결에 보다 실질적으로 기여하도록 유도할 수 있을 것으로 보인다. '정책의 창'이 열릴 당시 제시될 수 있는 대안이 수준 높은 내용이 될 수 있도록 다양한 정책에 대해 그 타당성을 상시적으로 검토 및 발전시켜나갈 수 있는 '싱크탱크'를 활성화하는 것은 성숙한 '대안의 흐름'을 만들 수 있는 시스템 차원의 장치가 될 수 있다고 할 수 있겠다.

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

국회사무처, (2016), 국회법해설

국회사무처, (2016), 국회선례집

정의화, (2017), 정의화의 아름다운 복수

국회개혁자문위원회, (2014), 국회개혁자문위원회 결과보고서

국회사무처 법제실, (2000), 헌법재판소의 위헌결정사유와 입법상 유의사항

### 2. 논문

허병조, (2016), 위헌결정법률에 대한 국회의 입법절차와 개선방안, 헌법학연구, 22(1)

남복현, (2012), 헌법재판소의 법률에 대한 위헌여부 결정과 국회의 입법과의  
관계 : 헌법재판소 결정의 효력을 중심으로, 헌법학연구, 18(1)

조소영, (2013), 헌법불합치결정과 개선입법의 현실적 문제에 관한 비판적 검토, 14(1)

강일신, (2019), 위헌법률심판에서 입법과정의 합리성 심사, 헌법학연구, 25(1)

이미혜, (2018), 통일교육지원법' 정책변동에 관한 연구 : 킹던(Kingdon)의 다  
중흐름모형을 중심으로, 사회과학논집, 49(1)

전성욱, (2014), 기초연금법 입법과정 분석 : kingdon의 다중흐름모형을 중심  
으로, 정책분석평가학회보, 24(4)

홍보람, (2019), 다중흐름모형과 정책옹호연합모형 적용을 통한 환경오염피해  
구제법 도입과정 분석, 입법과 정책, 11(3)



김재춘 외, (2012), 집중이수제 정책의 등장과 퇴장: 정책 실패가 주는 시사점 탐색을 중심으로, 교육과정연구, 30(3)

구주영 외, (2017), 정책실패를 가져 온 정치적 관리요인은 무엇인가? : 국가 영어능력평가시험(NEAT) 백지화 사례를 중심으로, 한국정책학회 동계학술대회논문

### 3. 외국 문헌

John W. Kingdon, (2014), Agendas, Alternatives, and Public Policies John W. Kingdon Second Edition, PEARSON



## Abstract

# A study about the procedure of Assembly's legislation on Constitutional Court's decision of unconstitutionality

Analysis of legislation process  
by using Kingdon's Policy stream model

Miin Joo Hong

Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This article is written to find the factor which cause 'Failure of policy' in the aspect of policy procedure. "Kingdon's Policy stream theory" is used for the explanation. This article is focused on the phenomenon about the implementation of certain policy. That is, even though the chance of policy adoption, so-called 'policy window' was formed because of 'Stream of problem' and 'Stream of politics', insufficient level of 'Stream of proposal' caused the formation of defective policy.

To explain this phenomenon, the institution of Assembly's legislation about the conclusion of Constitutional court is used as an example. There were 3 factors that cause successful formation of policy window; Se-wol ship disaster, newly-appointed chief of assembly and his will to reform the process of Assembly's work procedure. However, unfortunately, 'Stream of proposal' wasn't attained its sufficient level, which causes the failure of meeting the policy's target. To avoid repetition of this failure, the time to let the level of 'Stream of proposal' be sufficient is necessary. Furthermore, whenever the formation of policy window is occurred, policy consideration should be actively done at all times, and highly-professional think tanks should be founded for the consideration.

**keywords : Policy window, Policy stream, Legislation process, Assembly, Legislation on decision of unconstitutionality**

***Student Number : 2018-22413***